

# **¿CÓMO FUNCIONA NUESTRA DEMOCRACIA? UNA GUÍA PARA CIUDADANAS Y CIUDADANOS**

Lucía Dammert & Pamela Figueroa  
(editoras)

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>PARTE I. CHILE. UNA MIRADA EN PERSPECTIVA .....</b>	<b>7</b>
I.1 La sociedad chilena y el “poderoso enemigo interno”. <i>Gabriel Salazar</i> .....	7
I.2 Lengua y ciudadanía en Chile. <i>Adriana Valdés</i> .....	18
<b>PARTE II. NUEVOS DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA CHILENA.....</b>	<b>29</b>
II.1 Experiencias y desafíos: la sociedad chilena y sus individuos hoy. <i>Kathya Araujo</i> .....	29
II.2 Chile con una mirada de género. <i>Teresa Valdés Echeñique</i> .....	40
II.3 Democracia, plurinacionalidad y derechos de los Pueblos Indígenas en Chile. <i>Verónica Figueroa Huencho</i> .....	53
II.4 La vía política hacia la Autonomía: una comprensión del discurso y práctica de la Identidad Territorial Lafkenche en torno a la Plurinacionalidad, 1996-2020. <i>Fernando Pairican</i> .....	65
II.5 Las políticas sociales en Chile. <i>Rossana Castiglioni</i> .....	83
II.6 Medio ambiente y desarrollo en el contexto de la crisis ambiental global. <i>Fernando Estenssoro</i> .....	93
<b>PARTE III. SISTEMA POLÍTICO CHILENO .....</b>	<b>104</b>
III.1 Régimen político: El poder presidencial. Desequilibrio de poderes y déficit democrático. <i>Valeria Palanza</i> .....	104
III.2 El sistema electoral chileno: elementos para el debate. <i>Ricardo Gamboa y Sergio Toro</i> .....	118
III.3. Articulación política en contexto de crisis. <i>Marcelo Mella Polanco</i> .....	135
III.4 El mapa y el territorio: geografía temática de la discusión Constituyente. <i>José Francisco García y Tomás Jordán</i> .....	150
III.5 El sistema político chileno: Reformas Políticas, Proceso Constituyente y el desafío de inclusión de las mujeres. <i>Pamela Figueroa Rubio</i> .....	164
III.6 Partidos políticos y sociedad en Chile: entre ilegitimidad y centralidad. <i>Stéphanie Alenda</i> .....	194
<b>PARTE IV. CHILE Y SUS TERRITORIOS.....</b>	<b>209</b>
IV.1 Descentralización del Estado. Qué es, para qué sirve y los desafíos para la nueva constitución en Chile. <i>Egon Montecinos</i> . .....	209
IV.2 A contextos diferentes, medidas diferenciadas: capacidades institucionales heterogéneas a nivel subnacional en Chile. <i>Claudio Fuentes González</i> .....	224
IV.3 Desafíos de desarrollo urbano y territorial en Chile. <i>Matías Garretón</i> .....	245
IV.4 Inserción internacional subestatal: Proceso de internacionalización de las regiones chilenas. <i>Paulina Astroza</i> .....	264
<b>PARTE V. DEMOCRACIA Y SEGURIDAD .....</b>	<b>276</b>
V.1 Fuerzas Armadas y nueva constitución: hacia un Estado democrático de derecho. <i>Mireya Dávila</i> .....	276

<b>V.2 La urgente transformación policial en Chile: De cambios Constitucionales hasta la reforma de Carabineros. Lucía Dammert .....</b>	<b>290</b>
<b><i>PARTE VI. LA IMPORTANCIA DEL ROL INTERNACIONAL.....</i></b>	<b>305</b>
<b>VI.1 Revisitando el actual ciclo (¿En sus fronteras?) de Política Exterior. Gilberto Aranda Bustamante .....</b>	<b>305</b>
<b>VI.2 Chile en América Latina. Gabriel Gaspar.....</b>	<b>319</b>
<b>VI.3 Chile en el escenario regional: continuidades y nuevos tránsitos. Paz Verónica Milet .....</b>	<b>329</b>

# INTRODUCCIÓN.

Lucía Dammert y Pamela Figueroa

El proyecto de este libro surge en 2020 en diversas conversaciones, con el escritor y director de la Editorial Usach, Galo Ghigliotto. Se nos presentaba la inquietud académica, y sobre todo ciudadana, de cómo poder elaborar un libro que analizara desde perspectivas diversas nuestra democracia. Un análisis de especialistas, pero fundamentalmente pensando en llegar a públicos más amplios, en personas de diversas edades, territorios y realidades, considerando el momento histórico que vive el país y la creciente repolitización de nuestra sociedad a partir de las movilizaciones sociales de 2018 (la revolución feminista) y 2019 (el estallido social).

Chile vive un momento histórico. Se cierra un ciclo político, social y económico. Nos enfrentamos a una crisis de legitimidad y confianza, un cuestionamiento a las desigualdades y discriminaciones de nuestra sociedad, que se han acrecentado mientras vivimos una pandemia de alcance global que no sólo ha afectado la salud y vida de las personas, sino que nos ha hecho cuestionar la forma en que vivimos y que organizamos el poder político.

A partir de las movilizaciones sociales de 2019, y de un largo proceso de cuestionamiento de la Constitución política que nos rige, en noviembre de 2019, 11 de los 17 partidos políticos con representación en el Congreso pactaron un mecanismo de cambio constitucional a través del Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución. El 25 de octubre de 2020, en un plebiscito nacional llevado a cabo en medio de la pandemia, con elecciones regidas por un protocolo sanitario y estado de excepción constitucional, las chilenas y chilenos optaron mayoritariamente por iniciar un itinerario constituyente a través de una Convención Constitucional. Por primera vez en la historia tendremos la oportunidad de elaborar una constitución nacida en democracia, con representación paritaria, escaños reservados para pueblos indígenas, inclusión de minorías y una alta participación de candidaturas independientes junto con los partidos políticos. Este escenario constitucional es una oportunidad para concurrir a un nuevo pacto político y social, y pensar el Chile que queremos.

La Universidad de Santiago de Chile, institución pública de excelencia comprometida con nuestro país y la democratización del conocimiento, se propone aportar de diversas maneras a este debate y reflexión nacional. Este libro es un aporte a ese proceso.

El libro se organiza en seis secciones que buscan relevar los ejes del debate central en el análisis y redefinición de nuestra democracia. La primera sección incluye los capítulos del premio nacional de Historia Gabriel Salazar y de la directora de la Academia Chilena de la Lengua Adriana Valdés. Ambos ponen énfasis en una mirada del Chile que se está formando desde una perspectiva de análisis retrospectivo, analizando las múltiples dimensiones y elementos de la construcción del “enemigo interno” en el primer caso y de las transformaciones de la lengua en el segundo.

La segunda sección contiene seis capítulos que abarcan los principales desafíos de la democracia chilena post estallido social. Reconociendo que muchos de estos problemas y clivajes estaban presentes en el país desde el regreso de la democracia, pero que fueron lentamente haciéndose presentes en la agenda ciudadana primero y solo posteriormente en la política. Desde la mirada sociológica de la sociedad y sus individuos propuesta por

Kathya Araujo que a partir de su sólida producción académica reitera la necesidad de mirar los procesos que están en las bases mismas de la experiencia de la vida en sociedad. Lo que se vincula directamente con el capítulo de Teresa Valdés que enfatiza en la necesidad de mirar a Chile con perspectiva de género, reconociendo esta tarea no como una propuesta sino como un requisito indispensable para conformar un país efectivamente inclusivo. En este mismo objetivo los académicos Verónica Figueroa Huencho y Fernando Pairican analizan los temas pendientes y las posibles vías de solución a la incapacidad que ha evidenciado el Estado para establecer un diálogo serio desde el reconocimiento y no la discriminación de los pueblos originarios. Seguidamente, la académica Rossana Castiglioni analiza las políticas sociales en Chile iluminando los procesos de segregación y exclusión, así como las complejidades de un proceso que ponga énfasis en la disminución de las desigualdades. Posiblemente único camino para evitar mayores niveles de polarización e incluso violencia en la forma como nos relacionamos. Finalmente, el académico Fernando Estenssoro incorpora el medio ambiente en la ecuación y la aparente dicotomía con el desarrollo económico. Cerrando así un análisis de los desafíos principales con una perspectiva integral donde una de las principales medidas es el cambio en la relación que tenemos con el medio ambiente que nos rodea y protege.

El capítulo de Valeria Palanza aborda el tema del régimen político, el poder presidencial y el desequilibrio existente entre los poderes y el déficit democrático. Analiza los motivos de la concentración de poder presidencial, en relación con los otros poderes, el legislativo y judicial. Plantea que el poder presidencialista fue fortalecido de manera exacerbada por diseño, especialmente en la Constitución de 1980, y cómo esto ocasiona el desplazamiento del Congreso de la toma de decisiones públicas.

Ricardo Gamboa y Sergio Toro analizan los sistemas electorales que rigen –o han regido– las elecciones del país, con el objetivo de aportar a la reflexión que se dará en torno al proceso constituyente. Consideran que el diseño político institucional será central en el debate constituyente, y en ese contexto las fórmulas electorales serán muy importantes para garantizar mayor legitimidad a la arquitectura institucional del país.

Marcelo Mella Polanco analiza en profundidad la articulación política en contexto de crisis, considerando el contexto de régimen presidencial y un sistema multipartidista. Chile ha mostrado excepcionalidad en el contexto latinoamericano, por la alta capacidad de procesar institucionalmente los conflictos y la adaptabilidad de los partidos políticos. Su trabajo analiza la función de articulación de gobiernos y elites como mecanismo para resolver la incapacidad de agencia y la erosión de la interacción cooperativa.

Los profesores José Francisco García y Tomás Jordán abordan los principales temas que serán abordados en el debate constituyente en curso. A partir de un amplio estudio de los temas relevantes de la discusión política, intelectual y académica de los últimos años exploran la capacidad que deberán tener los Convencionales Constitucionales para lograr construir los acuerdos en esas materias en miras al nuevo texto constitucional. Explican las principales materias constitucionales, los 40 años de discusión constitucional en Chile, y lo que definen como los 11 temas sustantivos del debate constitucional.

Pamela Figueroa estudia las reformas políticas y constitucionales que han buscado abordar la crisis de legitimidad y confianza que ha vivido el sistema político chileno durante la última década, con especial énfasis en aquellas reformas que han ido dirigidas a la inclusión de las mujeres, enfocando este proceso de reformas desde la perspectiva de género.

Por último, Stéphanie Alenda analiza el sistema de partidos en su relación a la sociedad chilena. El texto examina las razones de la baja capacidad del sistema de partidos de revertir la crisis de intermediación política, las dimensiones institucionales, culturales e identitarias de los partidos políticos chilenos en miras a explicar cómo a pesar de su baja legitimidad siguen jugando un rol clave en el sistema político.

La cuarta sección enfatiza en el elemento territorial muchas veces olvidado en un sistema social y político altamente centralista. Desde la mirada de la necesaria descentralización regional desarrollada por los académicos Egon Montencinos y Claudio Fuentes González que ponen énfasis en los desafíos que esta temática impone en el debate Constitucional que se avecina durante el 2021, así como en el necesario reconocimiento de la heterogeneidad regional que implica necesarias especialidades institucionales urgentes para enfrentar los desafíos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales. Sin duda, esta sección no estaría completa sin reconocer los desafíos urbanos y territoriales que analiza el académico Matías Garretón en su capítulo. Los mismos que reconocen las complejidades de un desarrollo urbano marcado por la concentración, la desigualdad y las fracturas en diversos ejes de la organización social.

La quinta sección analiza el rol del “orden y la seguridad” en el desarrollo institucional chileno. Partiendo por un análisis de las fuerzas armadas desarrollado por la académica Mireya Dávila y seguido por una perspectiva analítica desarrollada por la académica Lucía Dammert enfocada en las policías, especialmente en Carabineros de Chile. Temas muchas veces invisibilizados en la agenda política, son claves en el Chile post estallido para entender los enclaves autoritarios y los espacios de construcción de mayor control civil.

Para finalizar, la sexta sección revisa la importancia del rol internacional de Chile a partir del análisis de la política exterior del académico Gilberto Aranda que propone una matriz de interpretación de las decisiones reconociendo que la orientación de la política exterior chilena tuvo un alto grado de continuidad producto del consenso político en el período 1990-2018. En ese contexto la relación de Chile con América Latina tiene un rol principal que se destaca en los capítulos de la académica Paz Milet, y el experto en temas internacionales Gabriel Gaspar que identifica los espacios de continuidad y fractura. La importancia del rol de la internacionalización de las regiones y la necesidad de un avance en la política exterior descentralizada es el énfasis del último capítulo desarrollado por la académica Paulina Astroza.

Esta colaboración, escrita desde la paridad y la multidisciplinariedad nos plantea interrogantes y temas urgentes que configuran la democracia chilena así como señalan algunos caminos para la construcción de una sociedad diferente. Escrito y revisado en medio de la pandemia, este volumen reconoce los desafíos que la distribución desigual del trabajo doméstico y el cuidado así como las enormes presiones para el logro de metas del mundo académico ha generado.

Queremos agradecer a la Universidad de Santiago de Chile por su apoyo y compromiso con la divulgación del conocimiento, a la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile por el apoyo en los procesos de investigación y docencia que nos ha permitido ir pensando cómo funciona la democracia en Chile, y a la editorial de la Universidad de Santiago, especialmente a Galo Ghigliotto y Catalina Echeverría por su profesionalismo y compromiso en el desarrollo de este proyecto. Agradecemos especialmente a todos y todas los renombrados especialistas que han colaborado para que finalmente podamos llegar a la penúltima etapa: la publicación. La última etapa, tal vez la más relevante para las editoras, es su utilización como aporte preliminar para los debates fundamentales que como sociedad estaremos desarrollando entre los próximos años. Finalmente queremos agradecer a Nicole Ayala, destacada joven investigadora, que ha revisado minuciosamente cada uno de los capítulos y el manuscrito final para poder arribar a su publicación como corresponde.

# PARTE I. CHILE. UNA MIRADA EN PERSPECTIVA

## 1.1 La sociedad chilena y el “poderoso enemigo interno”. *Gabriel Salazar*

Proceso constituyente, sí, pero ¿qué identidad nacional?

El 80 % de la ciudadanía llevaba un mes rugiendo en las calles...

Temblaba el Palacio de Gobierno...

Llameaba el pavimento... Se incendiaba la plaza... La bandera mapuche flameaba, a todo lo ancho del horizonte... El cielo, enrojecido, se cubrió de ecos... Mientras se estropeaba, abajo, la “infraestructura crítica”... Y fue entonces cuando, consternados, los políticos corrieron al Parlamento (¡la ciudadanía estaba en todas partes!). Y era pasada la medianoche cuando los parlamentarios, temblorosos, abrazados, húmedos los ojos, acordaron – ¡oh, el pueblo! – programar el “proceso constituyente”...

Era la primera vez que lo hacían, tras 200 años de historia...

Y era también que nunca antes la ciudadanía había rugido, junta, en *toda* su amplitud, para hacer sentir a quien quisiera, al unísono, lo que era *todo* su poder. Y en latitud y longitud, el norte de su *voluntad soberana*. Y se supo que su decisión no apuntaba tanto a los huéspedes de turno en La Moneda, ni tanto al modelito importado del exterior por comerciantes e impuesto en Chile por torturadores, sino *más allá*. Pues traía, a punto de reventar en su memoria, *todos los problemas históricos no-resueltos que se arrastran desde el siglo XVI*... Pues ¿no marchaba allí el pueblo mapuche, al que le han usurpado su territorio desde el siglo XVI? ¿No marchaba allí el pueblo mestizo, al que lo dejaron sin derechos desde el siglo XVII hasta comienzos del XX?

El 18 de octubre - ¡qué duda cabe! – traía más trascendencia *histórica* que actualidad *político-convencional*... Pues, si en 1810 los “pueblos comuneros” de Hispanoamérica se *independizaron* del Antiguo Régimen Absolutista (vengando su expulsión de Europa desde el siglo XVI), el 18 de octubre de 2019 se inició, en Chile, la ‘liberación soberana’ del pueblo-ciudadano contra los *resabios de ese Antiguo Régimen*.

Sin embargo, en la vorágine misma de un proceso de tal magnitud ¿Qué decidieron los políticos? Primero que nada: *seguir siendo políticos* (profesionales). Segundo: *seguir gobernando* el país (el deber de todo político es gobernar, sin jubilar). Tercero: aplicar la Constitución (ilegítima) de 1980...

Y su razonamiento íntimo fue: ‘como quiera que se muevan y cambien el humor ciudadano y el gran carro alegórico de la Historia, el *gobierno del devenir ciudadano debe seguir*. Prevalecer. Es irrenunciable. Porque se mueve por encima de la historia: es, por eso, *a-histórico*... De modo que, queridos ‘electores’: *elíjase* ahora una “Convención Constitucional” *regulada* por la Ley Fundamental de 1980 (la cual será reformada a este

efecto). Nosotros somos expertos en racionalizar el devenir social, en *toda* coyuntura histórica: sea normal, o 'constituyente'. La soberanía popular nos necesita. Por tanto, la 'soberanía' no nos puede ni reformar, ni derribar: somos *intocables*. Nos corresponde, pues, ser impertérritos. Las revoluciones, a la hora de institucionalizarse a sí mismas, *dependen* de nuestra sapiencia jurídica. Así que no temáis: mientras nosotros, los proveedores de Ley, permanezcamos abrazados, incluso emocionados – pero 'blindados' por nuestra piel y el orden público –, el "orden legal" que proponemos canalizará, protegerá y asegurará *vuestras decisiones...* Somos, pues, "imprescindibles" (Bertold Brecht)...

Y se convocaron 'a elecciones'. Es decir: a *elegir* (no a "deliberar"). Con un voto o mandato *individual* (no "colectivo"), *secreto* (no "asambleario") y contra *promesa de candidato* (no por "mandato ciudadano"). Es decir: 'otra' elección *liberal* rutinaria de parlamentarios... Y por supuesto, los primeros en inscribirse en esa elección fueron militantes de partido, parientes de políticos profesionales, seguidores de líderes, políticos desgastados, y todos los que aspiran a *iniciar una carrera política*. ¿Y los candidatos independientes?... ¡Ah, ellos!: que se arreglen como puedan. A menos que... Si ayer la ambición era ser electo "Legislador", hoy es ser electo "Constituyente". La fuerza aplanadora del electoralismo liberal no hace distinción entre una cosa y otra. *Todo* es individualismo e institucionalismo. Nada, propiamente, *histórico*...

¿Esta es la forma 'regulada' que adoptará el proceso 'Constituyente' que vivimos?

¿Se trata de vivir el tiempo histórico-constituyente *sin conciencia histórica*? ¿De confundir la historia trascendental del pueblo con el circuito cerrado de las mercancías políticas con "marca registrada" en la Constitución (ilegítima) de 1980?

Algo huele mal en esa 'regulación'.

Porque *¿qué* es lo que, en definitiva, es necesario cambiar? "Nada que no sea institucional", piensan los políticos. El problema es, sin embargo, que la ciudadanía viene con una memoria histórica sobrecargada con problemas históricos no-resueltos que arrastra desde el siglo XVI... ¿Qué *sociedad* somos, entonces?... ¿Una sociedad moderna, liberal, electoralista e individualista – tipo OCDE –, o una sociedad que (según la memoria histórica ciudadana) no ha logrado superar el tercer día de su creación colonial? Si somos la primera, tal vez los políticos tengan razón. Pero si somos la segunda, ¿deben esos políticos seguir jugando su juego habitual, tirando comodines a diestra y siniestra, cubriendo todo con el acomodaticio *bluff* electoral?

Como se sabe, las elecciones, en el sistema liberal, constituyen el único juego *triumfal*. Y por eso, el proceso histórico *real*, en ese sistema, queda bajo el tapete, sin jugar; descartado de antemano, y destinado a ser un subproducto útil para el despliegue *positivista* de los historiadores... Y también para que la sociedad civil rumie, resignada, su propia memoria. Según dure su paciencia.

Lo cierto es que la *sociedad civil* chilena, *como tal*, no ha sido estudiada a fondo. Nunca. Ni por historiadores, ni por sociólogos, ni por los llamados "politólogos"... *Pero sí ha sido definida por la Ley*. Porque en Chile, en relación a los problemas históricos de arrastre, *la Ley corre delante de las Ciencias Sociales*. Y es porque *todas* las Constituciones políticas que ha tenido el país han sido *ilegítimas*, de modo que puede decirse que la Ley ha ido por delante de los hechos, ya que ninguna de ellas ha sido o es la *transcripción directa de la decisión soberana del pueblo*. Tampoco ha transcrito la *voz inaudible* de los académicos... Pero sí ha sido la voz voluntariosa de la oligarquía dominante (cuya apologética privada se transcribe como: "de la Patria").

Y corren por ahí, libremente, enjambres de mitos oligárquicos de diversa raíz y ambiciosa perennidad. Mitos que siempre se han *definido*, taxativa y apodócticamente, en los primeros artículos de las Constituciones Políticas (ilegítimas) que ha tenido en Chile. Allí, arriba, donde se ‘define’ el Olimpo del pueblo chileno. Donde, entre nubes, conviven la Nación, el Estado y la República. El complejo metafísico que los historiadores conservadores llamaron el “alma del pueblo”. Donde, en cambio, no se definen, ni lo que es la *sociedad chilena*, ni lo que es o debería ser la *soberanía popular*.

Por ejemplo, la *Constitución de 1833* (madre de todas las Constituciones que ha tenido Chile), dice, en su Capítulo II, artículos 3 y 4: “La República de Chile es una e indivisible. La soberanía reside esencialmente en la Nación, que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución”... La *Constitución de 1925*, por su parte, señala: Capítulo I, artículos 1, 2 y 3: “El Estado de Chile es unitario... La soberanía reside esencialmente en la Nación, la cual delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece. Ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos, ni hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición”... Y la *Constitución de 1980*: Capítulo I, artículos 3, 5: “El Estado de Chile es unitario... La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas, y también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

Nótese que se usan como sinónimos, en los tres casos, los conceptos de “República”, “Estado” y “Nación”, y en los tres casos se anuncia que ellos aluden a una entidad (¿social o política?) que es “*una e indivisible*” y/o “*unitaria*”. Se asume, por tanto, que la *Nación* (residencia, en los tres casos, de la “soberanía” a secas) es igualmente unitaria e indivisible... Con estos rasgos, pues, “Nación” – lo mismo que “República” y “Estado” – es un *concepto abstracto*, no un concepto concreto, real, vivo.

Con todo, siendo la Nación una ‘abstracción’ (metafísica), los constituyentes asumieron con toda naturalidad que, pese su naturaleza “esencial”, la Nación *actúa*, no como esencia abstracta, sino como *sujeto histórico*. Porque lleva a cabo la *acción* no menor de “delegar su soberanía” (no se dice ni cuándo, ni cómo), y *precisamente*, en “las autoridades que esta Constitución establece”... Y como las tres Constituciones son ilegítimas, eso equivale a decir: *los redactores de esta Constitución acuerdan delegar la soberanía en sí mismos* (tal como lo hizo la tiranía militar en 1973). Por tanto, la soberanía se define como un circuito abstracto que se cierra sobre el mismo grupo constituyente de turno. Es un caso de soberanía *auto-conferida*. Y que eso es así, lo prueban los artículos siguientes, que estipulan (con exquisita ingenuidad dictatorial) que “ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, o arrogarse sus derechos”... porque eso constituye *delito de sedición*. De lo que se deduce que la *soberanía popular* – en ninguna de las tres constituciones está definida como tal –, que en esos textos *nació* encarcelada en una ‘abstracción’ (la Nación), sale de allí sólo, y tan sólo, para *auto-delegarse* en los ávidos brazos de las “autoridades constituidas”. O sea: en los pares redactores del texto constitucional... y en todos sus protegidos. Por tanto – es cuestión de lógica clásica –, *nunca* la ciudadanía, ni como un todo ni como fracción de sí misma, podrá *auto-representarse para ejercer el poder que le es dado por naturaleza: la soberanía popular*... De hacerlo – ¡no lo haga! – la Ley caería sobre usted como un rayo mortal: ¡*sedición!*...

Por todo eso, cabe repetir la pregunta que motiva este apartado: ¿qué clase de sociedad somos, si nuestra soberanía natural ha sido decapitada tres veces (con un sofisma retórico que ningún filósofo clásico aceptaría) por tres grupos solapados de ‘constituyentes’, a lo largo de 200 años de historia real?... Si dejáramos las definiciones constitucionales de lado, y aceptamos los bosquejos *algo más vivos* de la historia social reciente ¿qué sociedad

chilena emergería de las penumbras? ¿Una sociedad “única e indivisible”, “unitaria”, generosa y leal hasta lo indecible con los políticos, tanto como para “delegar” gratis su virginidad soberana a la insaciable lascivia parlamentaria? ¿O emergería una sociedad distinta, tal, que pueda explicar convincentemente por qué la ciudadanía real, chilena, provocó el 18 de octubre de 2019 un estallido tal, que se divisaron allí todos, revueltos y rabiosos, los problemas no resueltos engrillados en su *memoria histórica*?

Lo que sigue, es una caminata exploradora en esa penumbra... Pues los verdaderos procesos constituyentes exigen, primera que nada y antes de todo, *desmitificación*.

## Apologías hegemónicas (“memoria oficial”)

Todos los pueblos – todos – cuando se cuentan su historia a sí mismos, gustan, por sobre todo, cantar y celebrar sus ‘*grandezas*’. Lo hizo el historiador Tito Livio, cuando contó la historia de Roma a los propios romanos. Lo hacen también los *weupifés* (historiadores mapuches) cuando “romancean” (cantan y actúan) a su pueblo la lucha que, por siglos, han realizado para liberar su territorio... Las leyendas mitológicas engrandecen, efectivamente, a los pueblos que, de verdad, realizaron “grandezas”. Y no hay duda sobre que una tradición legendaria, mitológica, *verdadera*, es una base monumental que asegura *sustentabilidad y legitimidad* a los gobiernos nacionales que las respetan y reproducen.

Sin embargo, ¿Qué ocurre cuando una *larga secuencia de gobiernos* de un país ha girado incontables cheques de legitimidad contra el fondo mitológico de *grandezas falsas*? ¿Las mismas que, funcionando como *manto de laureles* ocultan lo que ha sido una centenaria *usurpación de soberanía contra su propio pueblo*?

¿Qué ocurriría en una sociedad como la chilena, por tanto, si un inesperado ventarrón histórico deshilara y evaporara el espinoso ‘manto de heroísmo’ que lleva yuxtapuesto desde hace dos siglos?

En ese sentido, es conveniente recordar que el dicho manto se compone de mitos dudosos:

- A) Para empezar, el máximo héroe de la Patria, Bernardo O’Higgins ¿fue, efectivamente, un *ganador* de batallas? ¿Fue un *defensor decidido* de la “soberanía de los pueblos”, en la emergente “República de Chile”? ¿Fue el *estadista creador* del primer Estado chileno? ¿Fue, *de verdad*, el Libertador del Perú? ¿Respetó *los derechos humanos y las necesidades* urgentes de sus compatriotas, sobre todo de los pueblos del sur?... Porque los hechos históricos concretos señalan que: a) desde 1817 a 1852, siempre y en toda circunstancia, los soldados, los “pueblos” y el artesanado urbano *siguieron y apoyaron fiel y devotamente* al Capitán General Ramón Freire Serrano, y no a otro; b) la ciudadanía de *todos* los pueblos de Chile (excepto la aristocracia de Santiago) se asoció a nivel nacional, a fines de 1822, para informar al Director O’Higgins que *desacataban su mandato*, por haberse burlado y aun traicionado la soberanía popular, razón por la cual exigían que se le hiciese un “juicio de residencia”. Y que se le *desterrara*; c) sin embargo, pese a su evidente desprestigio ciudadano, la aristocracia mercantil de Santiago lo alzó como héroe nacional (ayudó la pluma santiaguina de Diego Barros Arana), porque, *no teniendo un héroe propio* (el general pelucón Joaquín Prieto fue denunciado públicamente en 1830 como “felón” por *todos* los oficiales del Ejército Patriota), tendría que haber proclamado como Héroe de la Patria a Ramón Freire, general victorioso, liberal-democrático y defensor decidido de la soberanía popular, pero, a

la vez, su enemigo mortal... Freire no era *útil* para edificar, hacia la posteridad, una apologética nacional-pelucona. El general Prieto tampoco, pero O'Higgins, sí...

- B) Y para seguir, está el caso del más grande “estadista” de la República de Chile: *Diego Portales y Palazuelos*. El “genio” – sin igual en América Latina – que estableció de modo ejemplar el “orden público” en Chile. Creador de un Estado que duró 100 años (1830-1925). El más grandioso intérprete político del “alma de nación” (Alberto Edwards). Fue, pues, el contraste polar, el anti-héroe de su principal enemigo político: el general Freire (“militar de cuartel”, “escasa inteligencia”, “acomodaticio a la influencia de otros, irresoluto”, según Diego Barros Arana). El patrono de *todos* los gobiernos conservadores, de *todos* los grandes historiadores nacionales, y también – ¡oh, coincidencia! – de la *tiranía militar* del General Augusto Pinochet (1973-1990). Frente a este magno héroe político, la historia social (incluso la verdadera historia liberal de mediados del siglo XIX) prueba que: a) pertenecía al corazón endogámico de la *aristocracia mercantil castellano-vasca* de Santiago; b) fracasó repetidamente en sus operaciones mercantiles, sobre todo en Perú, por lo que *decidió someter militarmente* el mercado peruano a las ambiciones (frustradas) de los hacendados chilenos; c) *no participó en la Convención Constituyente* de 1833, y se *burló* de la Constitución, señalando que era “una señora a la que se debe violar cada vez que fuera necesario”, porque el orden se establecía con el “garrotazo”; d) *organizó un ejército mercenario*, pagado por él y los mercaderes de Santiago, para derrotar al Ejército Patriota – liberal y democrático – y al lograrlo con el general Prieto en la batalla de Lircay, lo dio de baja por simple decreto, sin darles pensión; e) organizó, entre 1832 y 1837, un *nuevo ejército*, ahora ‘constitucional’ – que en parte comandó él mismo – para subordinar el mercado peruano, pero los oficiales de este ejército, que eran de su confianza, *realizaron una asamblea democrática y decidieron tomarlo prisionero*, en 1837, acusándolo de “tiranía”, y luego lo fusilaron; f) gobernó como ministro, pero haciendo uso de *leyes secretas, consejos de guerra en todo el país (que dictaban prisión o fusilamiento sin apelación ninguna), policías secretas y destierro* de todos sus adversarios (entre ellos el general Freire); g) *ningún intelectual o historiador criticó el rol histórico* de Diego Portales mientras duró el régimen autoritario. Sólo en el breve período 1862-1868 se publicaron historias desde la perspectiva de las víctimas: casos de Federico Errázuriz, Pedro Félix Vicuña, Benjamín Vicuña Mackenna, Melchor de Concha y Toro, Domingo Santa María, Valentín Letelier, y otros. Ninguno de sus libros, sin embargo, ha sido *reeditado* después. En ese vacío, los ‘grandes historiadores’ de la primera mitad del siglo XX volvieron a situar en el Olimpo chileno al gran estadista de todos los tiempos; entre ellos: Ramón Sotomayor, Francisco Antonio Encina, Jaime Eyzaguirre, Gonzalo Vial. Una excepción notable ha sido el profesor Sergio Villalobos.
- C) No puede obviarse el mito de los mitos: la existencia y gloriosa trayectoria de “el” Ejército de la Patria. Que, se asume, es el ‘mismo de siempre’, encarnando en sí todas las virtudes metafísicas de la Nación, la República, etc., pues es “*único e indivisible*”, como ellas. Y se celebran las “glorias del Ejército” en un solo paquete, pues sus ‘hechos’ son todos *homogéneamente heroicos*. Por eso, todos juntos, (o sea: *des-historizados*) se celebran el 19 de septiembre, día de *todas* sus glorias. Y no hay texto escolar, ni estatua de plaza pública, ni ministro que se respete, que no inste a sacarse el sombrero ante la imagen (legendaria y siempre *unívoca*) de “el” Ejército chileno... Bien por todo eso. Aplausos... *¡chapeau!*... Pero la historia liberal clásica, y la historia social de hoy tienen algo que mostrar: a) el glorioso “ejército

patriota” que conquistó la Independencia en 1818, y que era liberal, democrático y defensor de la soberanía de “los pueblos”, fue derrotado en Lircay por un *ejército mercenario* reclutado por los grandes mercaderes de Santiago, y luego *dado de baja* en 1830, por un decreto dictatorial de Diego Portales; b) el nuevo ejército, reorganizado y entrenado por el propio Portales, efectivamente, subordinó el mercado peruano a Chile (mientras, a retaguardia, se entregaba gratis el mercado del Pacífico a los ingleses), a través de las *dos* guerras del Pacífico. Pero este segundo “glorioso Ejército”, *fue también dado de baja por otro ejército mercenario* (organizado ahora por los banqueros chilenos) y *otro* decreto del gobierno pelucón triunfador (1891); c) los ejércitos *mercenarios*, pues, han sido los que, violando dos veces las Constituciones a las que, se supone, estaban obligados a obedecer, se *convirtieron, en dos oportunidades, en ejércitos “constitucionales”*, al forzar ellos mismos la redacción de una nueva constitución (1830), o un cambio constitucional sin cambiar el texto de la Constitución (1891); d) los ejércitos que, en cambio, o bien se jugaron por la ‘soberanía popular’ (1823 y 1924) o por la ‘constitucionalidad’ (1837 y 1891)  *fueron sangrientamente derrotados* por ejércitos mercenarios reclutados por los mercaderes-banqueros (*merchant-bankers*), o traicionados por la clase política civil... Han sido, pues, los mercaderes-banqueros sediciosos, los militares mercenarios y los políticos traidores los que han manejado los hilos de los “grupos constituyentes” que, como títeres, han redactado tres veces la Ley Fundamental en Chile, y e) es falso, en definitiva, que ‘el’ Ejército de Chile haya obedecido *siempre*, fielmente, a la Constitución que lo rige, y que *no haya deliberado nunca*, como le ordena esa misma Carta Fundamental... El Ejército de la Patria *no ha sido, pues, ni “uno”, ni “indiviso”*, puesto que se ha desdoblado en dos oportunidades contra sí mismo, contra la Constitución vigente y contra su propio pueblo.

- D) Chile (¿qué duda cabe?) ha sido un *ejemplo de estabilidad* política en América Latina. Un pueblo respetuoso de la Ley. Una estabilidad institucional de 200 años, excepcional en el Tercer Mundo. Un sociólogo extranjero (Alain Joxe) agregó que “aquí, el Ejército da golpes de Estado tan perfectos, que no necesita repetirlos”. Y un Presidente en ejercicio anunció en 2019, con indisimulada fe mitológica: “Chile es un oasis en América Latina”. Así reza, resumida, la mitología política ‘de exportación’ que tiene el país. Pero, la historiografía liberal del siglo XIX y la social del siglo XXI muestran un panorama apto, sólo, para consumo interno: a) los 100 años de estabilidad de la Constitución de 1833 implicó la represión sangrienta de la ciudadanía cada vez que ésta intentó *cambiar esa Constitución*; razón por la que se produjeron *guerras civiles* en 1830, 1837, 1851, 1859 y 1891, más los doce (12) *motines militares* que estallaron entre 1830 y 1837 contra el régimen pelucón, la gran *agitación social* de 1848, la *guerra del Estado contra el pueblo mapuche* (que se extendió entre 1860 y 1882) e incluso las ocho (8) *masacres de trabajadores* que se perpetraron entre 1903 y 1926.... De este modo, la “estabilidad institucional” de ese régimen oligárquico se logró mediante *27 acciones de guerra* lanzadas por el Estado ‘nacional’ contra su ‘sociedad civil’. Las mismas que tendían a proteger a las 80 familias millonarias que controlaban ese Estado (*El Mercurio*, 1882); b)... y no fue todo: pues la estabilidad política lograda se sustentó no sólo en el “trabajo sucio” (Gonzalo Vial) del fratricidio ‘rojo’ ejecutado por el Ejército, sino también en el “trabajo sucio” del fratricidio ‘blanco’ (electoral) que ejecutó, por su parte, el propio Estado Nacional (oligárquico). Ambos trabajos sucios apuntaron a *anonadar por completo* a la ciudadanía soberana. Los cuales se realizaron, exitosamente, entre 1830 y 1925. Respecto al segundo de ellos (el ‘blanco’), durante todo el “largo” siglo XIX, el *Presidente de la República*, por su directo y autoritario control de los cargos

de Ministro, Intendente, Gobernador, Subdelegado e Inspector (todos los cuales, menos el último, tenían mando militar directo), *controló todas las elecciones de presidenciales y legislativas*. Por eso, se le llamó “El Gran Elector”. Su método más frecuente era, mediante piquetes de policía, raptar las urnas y acomodar los votos, cuyo recuento se hacía en la Intendencia. Además, se utilizó una compleja red mercantil para comprar (cohechar) el voto popular, subiendo y bajando el precio según fuera ‘yendo’ la votación del candidato de Gobierno. Cuando, desde 1871, los liberales lograron arrebatarse la Presidencia a los conservadores, éstos, en represalia, cambiaron la Ley Electoral (1874), por la cual el control del proceso electoral pasó, en gran parte, *del Poder Ejecutivo al Municipio Local*, donde los “grandes contribuyentes” (los latifundistas) podían controlar el voto de la comuna. De este modo, desde 1874 a 1925, el ciudadano elector vio multiplicarse *por dos* el robo de urnas (por piquetes de policía y/o por piquetes de huasos a caballo) y *por dos* la presión compradora de votos en la calle. En ese mercado, el *voto individual* – objeto de una competencia a muerte – alcanzó un precio razonable para la “plebe” (que entró masivamente en el juego, por hambre), pero en el otro extremo, el precio de venta de *diputaciones y senadurías* que los latifundistas impusieron a los candidatos, fue usurero (precio para ‘élites’)... De este modo – dijo un escritor de clase alta (Luis Orrego Luco) a comienzos del siglo XX –: “en nuestras ilusiones políticas, no nos dimos cuenta que *no teníamos* ciudadanos reales”. Y un banquero, por su parte, agregó: “los hacendados y los banqueros somos los dueños del país, los demás: la plebe, no cuentan” (Eduardo Matte)... A confesión de parte, relevo de pruebas.

## La internacionalización de la apologética contestataria

Es sorprendente que, en un país donde la apologética oficial tiene tan conspicuo doble fondo, no se haya desarrollado un *pensamiento crítico autóctono*, capaz de perforar ese doble fondo y de levantar, desde su íntima profundidad, una *orgánica* “teoría de la propia situación” (Francisco A. Encina).

¿Por qué no se desarrolló?

Porque, de una parte, en Chile, los que, sintiendo invadido su intelecto por el oleaje insistente de su memoria histórica viva, quisieron levantar una “teoría política desde la propia situación”, han sido, o bien *desautorizados ideológicamente* por algún partido político, o bien, mantenidos en una *olvidadiza penumbra* de anonimato. Tal le ocurrió a fray Antonio de Orihuela que, desde 1811 hasta que murió, en 1817, construyó un pensamiento crítico que arrancaba directamente de la realidad social. Hasta hoy, sus frases son citadas porque tienen *semejanza* con la ideología marxista-leninista (propia de la segunda mitad del siglo XX chileno). Lo mismo puede decirse de fray Camilo Henríquez, del tribuno liberal Pedro Félix Vicuña, del profesor Alejandro Venegas, de los líderes obreros Luis Emilio Recabarren y Clotario Blest (estos últimos fueron desautorizados por ‘desviaciones peligrosas’ de su pensamiento).

Y ha sido por eso que la apologética oficial no ha tenido una *ciencia autóctona rival* – popular, ciudadana – que la desnude ante la sociedad civil, la critique y, políticamente, la aniquile... Durante el siglo XIX, la ciudadanía se rebeló en armas una veintena de veces

contra el régimen constitucional (ilegítimo) impuesto en 1830, pero esas rebeliones – derrotadas a sangre y fuego – no pudieron construir, de cara al régimen que combatían, ningún *cuerpo teórico* capaz de corroerlo de vuelta y destruirlo. Sólo registraron – en los escritos de los ‘verdaderos’ historiadores liberales – *los hechos y los recuerdos* de sus derrotas, a manos del “tirano” Diego Portales y, sobre todo, frente al también “tirano” Manuel Montt. La teoría revolucionaria que pudo haber combatido la instalación en Chile de una versión retrógrada (“traidora”, la llamó Fernando Braudel) de los rasgos *mercantiles, jerárquicos, aristocráticos y absolutistas del Antiguo Régimen*, no llegó a formularse... Ni para la exportación, ni para consumo interno... La veintena de *rebeliones constituyentes* de “los pueblos soberanos” de Chile, entre 1830 y 1891, quedaron sepultadas, pues, en un *olvido teórico sepulcral*. Para mayor gloria de la apologética oficial...

Y porque, de otra parte, la torrencial lluvia de *ideologías foráneas en trámite de internacionalización* que cayó sobre Chile desde 1920 hasta 2007, terminaron por poner una lápida roja sobre los ‘recuerdos’ de los viejos historiadores liberales. La ciudadanía chilena no logró levantar la “teoría de su propia situación”, pero las teorías de *revolución o/y desarrollo* que sí pudieron levantarse con éxito triunfal – o sin él – en Rusia, Alemania, Francia, China, Vietnam, Corea del Norte, Cuba, Perú, Argentina e incluso en Estados Unidos, llovieron editorialmente sobre el país, empapando la razón crítica de la mayoría de los intelectuales chilenos. De este modo, una caleidoscópica *cúpula apologética* (de mármol extranjero), instaló todo su peso sobre la zarandeada conciencia histórica chilena, deslavando y hasta ridiculizando los intentos autóctonos de ‘pensarse a sí mismo’... Y si entre 1920 y 1987 el *marxismo-leninismo internacional* arrasó en Chile con los intentos populares de ‘pensarse a sí mismo’, después de la última fecha, la sociedad chilena se vio inundada por *teorías neoliberales globalizadas*, desde las piruetas post-modernistas, hasta la fraternidad militar del ciberespacio... Muchos historiadores “contestatarios”, oprimidos bajo esa avalancha mundial, optaron, prudentes, por registrar, para la posteridad, los *datos positivistas* de las derrotas del pueblo.

De este modo, antes que los esfuerzos de la ciencia popular-ciudadana pudieran (desde 1936 hasta el día de hoy) desarrollarse a sí mismos, fueron interferidos y dispersados por los *drones apologéticos de la globalización (financiera) del mercado mundial*. Y dispersos quedaron, desde el entusiasta ‘desarrollismo democrático’ hasta el cazarro ‘golpismo-neoliberal’, de la Centro-Derecha; y desde el dogmático “comunismo internacional” hasta el romántico ‘guevarismo-vietnamita’, de la Izquierda pura; y desde la fascinante *globalización cultural* (1983-1997), hasta la conspirativa *globalización de la “seguridad nacional”* (1997 hasta hoy, en Chile), por parte de la hipotética “ciudadanía global”...

¿Cómo debe pensarse una *sociedad nacional* el día de hoy? En particular, aquellas que, como la chilena, no traen en su memoria viva la “teoría política” de su propia situación. ¿O es que, como en el período señalado, desde 1936 hasta hoy, la orden del día – irregular y prolongada – es aceptar *la internacionalización total del pensamiento crítico*, para bien del globo, posponiendo el ‘bien de Chile’? ¿Cuánto pesa la ‘sociedad viva’, real, en la conciencia teórica del mundo actual? ¿Debe ser *marginada* del pensamiento político, para bien de la globalidad o, para bien de la *humanidad total*, re-centralizada?

## La sociedad triangular: desde abajo y desde adentro...

¿Y la 'sociedad' que *realmente* somos? ¿Cómo es?

La Ley chilena – no habiendo pontífices alternativos – nos ha repetido tres veces: somos, como sociedad (o Nación), “*unidad total indivisible*”. Agregando que en la esencia de la *Nación* (con mayúsculas, porque es “una e indivisible”) *reside* la soberanía (con minúsculas, porque es “delegable”).

Ante esa lógica pontifical, el ciudadano de carne y hueso que, remecido por su inquieta memoria viva, siente que algo anda mal en ese silogismo mal estucado, decide, subjetivamente, luchar contra eso. Y adopta lo que encuentra ‘a mano’: una poderosa *Ideología Internacional* (única e indivisible). Y ésta le dice, en tono de Ley: *Todo es Capitalismo. Todo es Imperio*. Por tanto, el único modo de luchar contra ese enemigo total es formar una ‘clase revolucionaria’ con un partido político *único e indivisible*. Regida por un pensamiento crítico que, al mismo tiempo, es *Ley*.

Por tanto, los sujetos de carne y hueso, con nombre, domicilio y apellido – cuya vida en comunidad constituye, pese a todo, lo que es, en los hechos, la “*sociedad civil*” – cuando deciden un día ‘D’ cambiar el mundo para beneficio de “la sociedad”, tienen que abandonar su *conciencia particular* (las memorias de sus padres, el nombre de sus vecinos, el futuro de sus hijos, sus proyectos personales, etc.) y encajarse una *conciencia universal*, como si estuvieran *fuera* de la caverna de Platón... Y dedicarse a mover gigantescas abstracciones, como la Roca de Sísifo... Ideas únicas, indivisibles, que sólo pueden relacionarse entre sí a gran altura, por encima del ojo panóptico del poder... Así, los revolucionarios de carne y hueso (obreros, sirvientes, mestizos, huachos, etc.), hormiguean por aquí y por allá, como *enanos* (Liliput), tratando de amarrar a la historia humana el cuerpo gigante de cada concepto (Gulliver), y manejar su porfiada gravedad *volátil*, reversa, que los aleja de la tierra hacia el cielo metafísico de las Ideas Puras (unívocas, indivisibles)...

¿No equivale ese tipo de acción revolucionaria – como escribió Karl Marx criticando a G.F. Hegel – a poner la *historia cabeza abajo*, para subordinarla al mundo metafísico, o dictatorial, de las Ideas?

Y a propósito de Marx: ¿es el ‘capitalismo’, también, “*uno e indivisible*”? ¿Y el Imperio, también? ¿Y el pueblo explotado? ¿Y la sociedad nacional?

Hasta donde se sabe al leerlo en serio, Marx no definió el capitalismo como una entidad única, homogénea, indivisible e inmóvil. Sino, más bien, como una *entidad histórica*. Y por eso *diferenció* categórica e históricamente lo que llamó el “capitalismo revolucionario” (que desarrolla *estructuralmente* las fuerzas productivas) del que llamó “capitalismo no-revolucionario” (que no desarrolla *estructuralmente* las fuerzas productivas, sino lo contrario). El segundo, que es el capitalismo “*mercantil-financiero*”, antecedió y engendró *históricamente* al primero (el capitalismo “industrial”), pese a ser *categórica y estructuralmente* distinto. Por eso difieren entre sí, pero *coexisten dialécticamente*: se integran, se separan, se subordinan, se declaran la guerra, y se complementan en ciclos económicos y políticos variables. A la larga, cooperan, en calidad de *twin brothers* (mellizos) a mantener su dominación *dialéctica* (no platónica) sobre el mundo...

Lo que importa es que, con respecto al Tercer Mundo (Chile) su influencia no ha sido *homogénea*, pues, para la dominación propiamente ‘colonialista’ fue y ha sido *más incisivo e imperialista* el capital mercantil-financiero (no-revolucionario) que el industrial (revolucionario). Y por esta razón *histórica*, la teoría que aplica mecánicamente al mundo colonizado la ‘idea pura’ del capitalismo industrial, queda *descolocada y políticamente impotente* cuando se trata de combatir, en las colonias, al residuo ‘histórico’ específico que

dejó allí el capitalismo no-revolucionario (mercantil-financiero). Es esa *impotencia* la que necesita una “revisión” teórica sistemática, en el caso de Chile...

Lo que muchos estudios ya han demostrado, es que el capitalismo revolucionario “industrial”, donde quiera que ha dominado *directamente* (como en Estados Unidos, Australia o Corea del Sur), ha generado un proceso económico expansivo que ha logrado *integrar* a la mayor parte de la fuerza de trabajo disponible. Con eso ha logrado establecer una *estructura productiva común* en la que se articulan “*clases sociales*” jugando roles específicos (capital versus trabajo). En cambio, el capitalismo no-revolucionario (“mercantil-financiero”), como no desarrolla de por sí las fuerzas productivas, *no genera procesos de expansión económica suficientes para integrar toda la población en una misma estructura de desarrollo*. Por tanto, deja fuera de la integración grandes bolsones de población. Es lo que el propio Marx llamó la “*superpoblación relativa*” (que no debe confundirse con el “*ejército industrial de reserva*”).

Por eso, el capital comercial chileno ha integrado a las bondades del mercado mundial *sólo a la elite* que, por sus ingresos locales, puede *importar* las mercancías simbólicas de la modernidad capitalista. Por supuesto, mediante una secular y amplia *apertura librecambista* a las potencias industriales. Esta política, como es obvio, genera, dentro del país, *enormes masas de población sin integración posible a esa modernidad*, o sólo a una integración deficiente y deficitaria. Esa “superpoblación”, por tanto, no se es estructurada como ‘*clase social*’ típica de una estructura económica industrializada. Pues en esa superpoblación sobreviven formas asociativas de estructuración pre-moderna y pre-industrial. Como tal, no cuadran con la ‘idea pura’ de una sociedad *moderna* (homogéneamente industrial), sino con las formas relictas de una sociedad *colonial*, en la que subsisten y permanecen, no modernas estructuras clasistas, sino identidades relictas, no modernizadas del todo: *de pueblos “originarios” (como el mapuche), o “históricos” (como el pueblo mestizo)*.

Y tal ha sido, típicamente, el caso de la “sociedad” chilena. La oligarquía dirigente ha sido siempre, aquí, de irrevocable vocación mercantil-financiera. Amante e imitadora de todo lo ‘metropolitano’. Desde el período colonial hasta el día de hoy. Y la *tiranía mercantil* de Diego Portales (mercader) inauguró el primer Estado Liberal-Autoritario de Chile. La *tiranía neo-liberal* (mercantil) del general Augusto Pinochet, el segundo. Ambos regímenes, en 200 años de historia, han logrado abortar *tres movimientos endógenos de industrialización...* Y otros tantos de cambio constitucional...

Por eso mantuvieron, por más de dos siglos (1700-1931), un *sistema laboral no regulado por ley* – especialmente para el pueblo mestizo –, típicamente mercantil, que les permitió realizar abusos de tipo esclavista. Y desde 1979 hasta hoy, el Plan Laboral ha construido un constrictivo sistema de “*trabajo precario*”, asociado a un dispendioso (¿diabólico?) sistema de “*créditos de consumo*”. Tales, que les permite, por el lado izquierdo, pagar sueldos y salarios “legales” (mínimos, por trabajo temporal) y, por el lado derecho, cobrar ‘legalmente’ cuantiosos intereses usureros por la enorme oferta de tarjetas de *crédito individual*. De este modo, en el balance general de las relaciones trabajo-consumo del ‘sistema’ con los trabajadores, los mercaderes-banqueros anotan: en el Debe, el *costo real* de su cartera de salarios (supongamos, \$ US 1 millón) y en el Haber, el ingreso real de su cartera de créditos de consumo para trabajadores (supongamos: \$ US 3 millones). Por tanto, su balance contable final con la *clase asalariada*, sumando la plusvalía del trabajo y la plusvalía del crédito de consumo, le deja un saldo a favor que anula por completo el costo real del trabajo. Con ello ese *costo* se convierte en un *ingreso neto*. ¿No fue éste el mismo sistema semi-esclavista implantado en Chile durante el siglo XIX en las grandes haciendas y en la oficinas salitreras (*company towns*, o pueblos “de compañías”), donde por la ventanillas de las “pulperías” los trabajadores cautivos pagaban casi el doble de lo que recibían en las ventanillas del “salario”?... ¡Y el sistema mercantil de hoy logra,

con eso mismo, que sus explotados *consuman más de lo que les permite su salario legal*, y que no se sientan pobres en cuanto al 'tener', pero, a la vez, logran que vivan endeudados (oprimidos) para siempre! El resultado final y global de eso es la *explotación del Mercado sobre el Ciudadano*, puesto que ya no produce pobreza en el 'tener', sino, por todo lo demás, en su 'ser'... ¡Y por eso la explosión del 18 de octubre de 2020 no fue una explosión de *clases indigentes*, sino de 'pueblos' no-integrados en la *dignidad de su 'ser' ciudadano!*

Por todo lo dicho, el *pueblo mapuche* no ha sido reconocido, ni como "pueblo originario", ni como trabajador integrado como 'clase social'. Y por la misma razón, tampoco el *pueblo mestizo*, cuyos hombres y mujeres *no fueron sujetos de derecho* desde el siglo XVII a comienzos del siglo XX. Es esa la razón por la que ambos conservan vivos grandes retazos de su identidad de 'pueblo'. En la que recuerdan siempre, con altivez, su mayor 'grandeza': su *accionar autónomo como 'pueblo rebelde'*. Que ha sido siempre el umbral de la *acción soberana*... Y es la razón, también, por la que el Estado 'nacional' los ha tratado siempre como "*enemigos internos*". Como "vándalos", o "terroristas"... Y por eso mismo, las constituciones ilegítimas ordenan que el Ejército obedezca ciegamente, sin deliberar, a la Ley ilegítima, no al *pueblo soberano*.

¿Somos, pues, una sociedad homogénea, indivisible, o un conglomerado social con *tres pueblos en conflicto permanente, constitucionalizado?* ¿Una sociedad que, desde su "independencia", ha vivido envuelta en una 'identidad' *triangular (o tricolor)*, en guerra sorda consigo misma?... No es tal vez casualidad que, entre 1819 y 1825, el pueblo *blanco* (el pueblo mapuche), el pueblo *azul* (el criollo-europeo) y el mayoritario pueblo *rojo* (el mestizo), se trabaron en una premonitoria pero horripilante "*guerra a muerte*", divididos, además, cada uno de ellos, en "realistas" y "patriotas", en "bandidos" y "vecindarios", y en seguidores de O'Higgins y seguidores de Freire... Allí no se respetó la vida de nadie: ni de los prisioneros, ni de las mujeres, ni de los niños. Porque, más importante que la vida en sí, era conseguir *el alimento mínimo* para que cada fracción de pueblo pudiera vivir... Porque fue una guerra que se luchó en el vacío absoluto de cinco años de *hambre total*... Allí, los "pueblos" aprendieron a *ser* lo que hasta ahora han sido, y a sobrevivir, triangulados, en esta sociedad...

## La ciudadanía constituyente

Viendo los videos y fotografías del estallido social que aún prosigue, no hay duda de que en ellas aparecen, *revueltos*, rostros blancos, azules y rojos... y banderas azules, blancas y rayados rojos... Casi los mismos combatientes de la "guerra a muerte" de 1817-1825. Pero, ahora, unidos...

¿Bastará una simple "convención constituyente" organizada y manejada por políticos *azules*, como siempre? ¿O será necesario una reedición del "Parlamento de Tapihue" (una asamblea de *pueblos*, con mayoría de ciudadanos *blancos* y *rojos*) como en 1825?

Porque el pueblo mapuche ha reanudado su centenaria "guerra de Arauco"... Y el pueblo mestizo, su no menos centenaria "lucha vandálica"... El "*poderoso enemigo interno*" (Sebastián Piñera), pues, consciente hace mucho de su *soberanía marginal*, ha decidido unirse (ojalá indivisiblemente), para marchar ahora como un 'único' proceso 'ciudadano'. Para construir, tal vez, por fin, una verdadera sociedad 'integrada'...

## I.2 Lengua y ciudadanía en Chile. Adriana Valdés

El tema de la lengua que se habla en un país, y de cómo se habla, puede tener una relación estrecha con el ejercicio democrático de la ciudadanía en condiciones de igualdad. Es una hipótesis que exploraré en las siguientes páginas desde diversos ángulos, sin otra pretensión que el provocar conversaciones ciudadanas en torno al tema, considerando cómo la lengua puede favorecer u obstaculizar dicho ejercicio.

Respecto del uso de la lengua en Chile, la percepción extendida actualmente es la de una reducción de vocabulario, del uso activo de muy pocas palabras; también la de una extensión, a todas las esferas, del lenguaje que en el diccionario llevaría las marcas de **familiar** (*fam.*) y **vulgar** (*vulg.*). Esto no favorece la discusión de ideas, ni la serenidad en la argumentación, ni un encuentro respetuoso entre personas que se consideran iguales. Por el contrario: promueve enunciados que niegan de partida esa igualdad, y en vez de crear disposición al diálogo y al encuentro, llevan a la ira de quienes se sienten desplazados, en lo que dice el otro, a una condición inferior, estigmatizada (Maturana 2001). Las redes sociales entregan diariamente innumerables ejemplos. El texto fundamental de la República debe ser, por cierto, otra cosa que la repetición de consignas ya flácidas y degradadas. El texto fundamental de la República debe, irrenunciablemente, inspirar. A todos los chilenos, sin excepciones ni exclusiones.

El ejercicio de la ciudadanía y la próxima convención constituyente nos llaman a tomar muy en serio el asunto del uso de la lengua. La capacidad de sostener un diálogo fructífero, igualitario y respetuoso es decisiva; lo es también la capacidad de redactar los textos finales de manera clara, correcta y sin ambigüedades que dificulten su aplicación. Lo dicho es apenas un mínimo. Cabe la esperanza que también pueda imponerse un lenguaje inspirador, consciente de lo mejor del pasado de nuestro país y abierto a un futuro cada vez más impredecible, en que la solidaridad social se vuelve no sólo una aspiración sino una necesidad imperiosa de sobrevivencia. El lenguaje del texto fundamental debe unir en torno a un país posible, solidario, inclusivo y capaz de un alto vuelo.

### El lenguaje claro: el ejercicio de la ciudadanía en el ámbito jurídico

El lenguaje especializado, de los “expertos” o de los “técnicos”, es indispensable, por cierto, en el ámbito de cada disciplina. Fuera de ella, suele funcionar también, consciente o inconscientemente, como instrumento de poder y de exclusión del no iniciado: una retórica del poder social de las profesiones, que se da prácticamente en todas. En el ámbito jurídico, el Poder Judicial de Chile ha procurado activamente evitar que el uso de la lengua constituya un obstáculo para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Existe desde hace tiempo la iniciativa llamada del lenguaje claro, cuya finalidad es facilitar la comprensión del lenguaje utilizado en procedimientos y sentencias de los tribunales. En mayo de 2019, el coordinador de la respectiva comisión, miembro de la Corte Suprema y de la Academia Chilena de la Lengua, presentó junto al Presidente de la Corte un Manual de estilo para la redacción de sentencias y un glosario de términos jurídicos. El primero contiene recomendaciones para jueces y juezas, con miras a que los fallos y sus fundamentos sean entendidos por los interesados, aunque no tengan formación jurídica. El segundo aspira a ser de uso extendido entre quienes recurren a los tribunales.

Claramente, el Poder Judicial de Chile, al crear la Comisión, estuvo consciente de una situación que debía repararse. Muchas veces los ciudadanos se han visto enfrentados a documentos que los afectan profundamente y de los que no entienden una palabra, por el uso de un lenguaje innecesariamente complicado y técnico. El Poder Judicial mandó un mensaje nítido: no es libre quien no entiende. Es obligación de los poderes del Estado expresarse de tal manera que un ciudadano atento, que cuente con los requisitos mínimos de educación también fijados por el Estado, sea capaz de comprender los documentos jurídicos que lo afectan en lo familiar, en lo económico o en cualquiera de sus derechos como ciudadano.

Esta iniciativa es muy potente como testimonio de la conciencia, al más alto nivel de uno de los poderes del Estado, de cómo el lenguaje impenetrable puede ser un instrumento de ejercicio del poder, y el lenguaje claro, un instrumento que facilita el ejercicio de los derechos y de la libertad.

La presentación durante el presente año del Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, de la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE), es un hito imposible de descuidar cuando se habla del ámbito legal. En efecto: este diccionario en línea, que es novedad todavía para muchos, permite acceder a toda la terminología jurídica del mundo hispanohablante; establece los parentescos y los parecidos entre procesos que se denominan de manera distinta en los diversos países; y no solo eso, sino que da acceso electrónico a numerosos documentos en que los términos se emplean en su contexto. Todavía está por descubrir la tremenda potencialidad que tienen iniciativas como esta en la emancipación de los ciudadanos, en su capacidad para comprender los procesos que los afectan y promover cambios que favorezcan el pleno ejercicio de sus derechos.

Esta es una instancia y un ejemplo concreto de un tema mucho más amplio y relacionado con los derechos ciudadanos. Las retóricas burocráticas suelen oprimir a muchas personas usuarias de servicios estatales. Varios otros organismos del Estado de Chile han hecho recomendaciones al personal en el sentido de evitar que un uso innecesariamente complicado del lenguaje burocrático se transforme en una pesadilla para los usuarios, o en un instrumento de poder para quienes lo utilizan con mezquindad y escasa conciencia. Este tipo de iniciativas contribuyen a mejorar la situación de los más desvalidos tanto en lo económico como en lo cultural, y es fundamental para “emparejar la cancha” en cuanto al ejercicio de los derechos de ciudadanía.

## Los cambios en la lengua y los cambios en la sociedad: género y etnia

La lengua puede imaginarse de muchas maneras. En nuestros tiempos, que son los del fin de la era de Gutenberg, muchas veces se piensa en el lenguaje como un libro impreso, y en el diccionario como una especie de lista de vocablos “autorizados” o permitidos por una autoridad. En el caso del español, se piensa en la Real Academia Española (RAE), o, si hay mejor información, en la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE). Esta última asociación corresponde al reconocimiento de un hecho evidente: la enorme mayoría de los más de 500 millones de hablantes de español están fuera de España, y el uso del idioma hoy no puede estar determinado por las prácticas peninsulares. Los diccionarios, la gramática y la ortografía de las academias toman hoy en cuenta el uso del español en todas sus variantes nacionales. Lo que impera no es la norma, sino el uso, y el uso entre todos los hispanohablantes, no sólo los españoles. Esta aclaración es innecesaria para cualquier estudioso de la lengua, pero no tanto para el público en general.

Hay una relación sumamente interesante entre la ciudadanía y las nuevas maneras de imaginarse el lenguaje. En la era de internet, el lenguaje se puede imaginar no como un libro, sino como algo que se encuentra “en línea”, como de hecho está el Diccionario de la Lengua Española. Se puede imaginar no como la imposición de una norma, sino como el registro de un uso que se modifica continuamente: las únicas lenguas que no cambian son las lenguas muertas. La lengua está continuamente renovándose, como un ser vivo. Está produciéndose en un gran proyecto inconscientemente colaborativo. Según una joven lingüista canadiense, “para decirlo en términos tecnológicos, el lenguaje es el más espectacular de los proyectos humanos abiertos al aporte y al uso de todos (*open-source project*), y la lengua se difunde, se extiende y se disemina gracias a nuestras conversaciones e interacciones.” (McCulloch 2019)

En ese sentido, un lenguaje que se está haciendo gracias al uso y al aporte de todos está continuamente cambiando, y algunos de esos cambios tienen que ver con cómo se concibe la ciudadanía. Esta, pensada como una aspiración, más que como un colectivo ya existente, también cambia y debe ir acogiendo e incorporando nuevos integrantes y nuevas “subjetividades”, como suele decirse desde Foucault y desde la antropología. Hoy las mujeres somos ciudadanas, no lo éramos hasta hace muy poco, por ejemplo.

No basta con nacer chileno o adquirir la nacionalidad. La ciudadanía como aspiración es algo a lo que se accede, ejerciendo los derechos y cumpliendo los deberes que se asocian a ella en distinta medida, según las posibilidades de cada cual. Al hablar de la ciudadanía en Chile, el pecado original de la desigualdad social que se mencionó al inicio se remite al primerísimo artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que habla de la igualdad. El ejercicio de la lengua es un modo de habilitarse para la vida ciudadana, un instrumento de emancipación de los sujetos ante determinismos históricos que los clasifican en lugares desventajosos dentro de la sociedad y los transforman en objetos de discriminación. Etnia y género son ejemplos de tales determinismos históricos.

Este preámbulo es necesario para comprender demandas como las del lenguaje inclusivo. Estas por cierto no son propias solo de nuestro idioma, sino que han aparecido prácticamente en todas las lenguas occidentales al adquirir importancia política el tema de la igualdad de derechos de las mujeres. La memoria colectiva suele pasar por alto que reconocer a las mujeres como ciudadanas es algo que las sociedades han hecho hace muy pocos años. En la historia de la humanidad, menos de cien años es algo así como un suspiro. La legislación puede cambiar, pero el cambio cultural que ella implica es muchísimo más lento. Se puede abolir la esclavitud, pero el reconocimiento de la igualdad de alguien de otra etnia demora mucho más, especialmente en la vida cotidiana.

En el caso de las mujeres, la demanda política de un lenguaje inclusivo se basa en el supuesto de que la lengua que usamos perpetúa, por sus formas, las discriminaciones contra las mujeres. Decir “el hombre” por el género humano ya no es uso aceptable. En ese sentido, en el uso se ha desterrado “los derechos del hombre”, por ejemplo, para sustituirlo por “derechos humanos”. Se han preparado numerosos manuales que invitan a las personas del sector público a evitar el uso de lenguaje sexista; lo mismo ha sucedido en universidades y otros medios académicos. Los movimientos estudiantiles tienen voceras que intentan por todos los medios utilizar el lenguaje inclusivo en sus declaraciones públicas, y pueden encontrar dificultades no menores al hacerlo. En España, uno de los partidos de gobierno se llama “Unidas podemos”, lo que podría indicar, tomado al pie de la letra, que se trata de un partido al que solo pertenecen mujeres. No es así: el vicepresidente (y no vicepresidenta) del Gobierno es de sexo masculino. En fin: el tema es motivo de controversia. El deseo de “ponerse al día” y evitar el sexismo llevó a la constitución vigente en el hermano país de Venezuela a ser el mayor ejercicio de redundancia del que se tenga memoria. Un *caveat* para futuros redactores de documentos de importancia pública.

Flaco favor le hicieron a las lenguas con llamar “*gender*”, género, a todo un pensamiento antropológico y social relacionado con la construcción cultural de una “feminidad”, por oposición a una “masculinidad” dominante. El “género”, no como concepto de la antropología sino como concepto gramatical, es otra cosa. Tal como el “número”, es una categoría formal que rige la concordancia entre el nombre sustantivo, el artículo y el adjetivo. Por eso es tan difícil “hablar” un discurso completo en “lenguaje inclusivo”. “Todes les estudiantes estamos descontentes con ...” etc. Decir, a modo de testimonio, que nos dirigimos a “todes” es bastante más fácil.

En la redacción de este ensayo, debimos renunciar desde un principio a emplear a rajatabla el lenguaje “inclusivo”, por crear incontables dificultades a la redacción y por ende al pensamiento. La lectora percibirá que hemos buscado las fórmulas menos ofensivas: que utilizar, por ejemplo, “persona”, palabra de género femenino, no hiere sensibilidades. Lo importante es conocer las sensibilidades y la validez política que tienen en relación con el ejercicio de la ciudadanía.

En el año 2019, la Academia Chilena de la Lengua hizo una conversación pública, aprovechando las preguntas y el revuelo creado por el primer nombramiento de una mujer como directora. Lingüistas y periodistas de la Academia conversaron durante casi tres horas con un público muy ilustrado y con fuertes opiniones respecto del lenguaje inclusivo. La conversación se subió a la página electrónica de la Academia y luego dio origen a la publicación del libro *Sexo, género y gramática*, en coedición con la editorial Catalonia. De todos los numerosos ejemplos y de las reflexiones de este libro, en los que no hay tiempo de entrar aquí, cabe tal vez quedarse apenas con una: si bien el uso de @ o de x o e para evitar los nombres terminados en “a” y “o” crea no pocas dificultades de comunicación, tiene la virtud de señalar un titubeo cultural y antropológico. Como dijo la presidenta de la Comunidad Mujer en esa conversación pública, y se recogió luego en el libro, “Lo que me gusta es ese espacio que crea en la palabra esa x o esa @ o esa e. Me gusta esa detención. Deja lugar (...) para preguntarse eventualmente ‘¿quiénes no están siendo incluidos?’ ¿Esto podría ser de otra manera?”

Análoga vacilación se produce en la prensa, por ejemplo, con el plural de la palabra “mapuche”. Muchos periodistas la consideran ya como invariable en cuanto a número: “las costumbres ancestrales mapuche”, por ejemplo. En el sistema de la lengua española, por cierto el plural correcto es “mapuches”. Hacerla invariable en cuanto a número intenta reflejar que “gente de la tierra” ya es un plural, por lo que agregar “s” es redundante. Intenta trasladar la “lógica” de una lengua (el mapudungun) a la de otra distinta (el español). Se crea entonces un espacio, un lugar, una detención que da lugar a una pregunta que no solo tiene que ver con gramática: tiene que ver con la inclusión social.

La inclusión social será un tema de importancia capital en la próxima convención constituyente. No se ha destacado lo suficiente que es la primera vez en el mundo en que una convención constituyente será paritaria: habrá un número igual de ciudadanas y de ciudadanos. Por otra parte, habrá representación de los pueblos originarios mediante el mecanismo de los escaños reservados. Género y etnia, en ese sentido, habrán de estar presentes en la nueva constitución, y no solo en las ideas, sino también en la lengua.

Cabe recordar que nuestra lengua, un sistema vivo que se va haciendo a sí mismo mediante las conversaciones, los escritos y las interacciones de sus hablantes, ha sido históricamente generosa en la incorporación de nuevas palabras: el léxico es permeable, y llegan vocablos a los diccionarios una vez que pasa la etapa de la novedad, donde mueren muchos, y se establecen en el uso, tanto en el uso culto como en el familiar o en el vulgar. En este último caso se incorporan con la respectiva marca. (Un ejemplo favorito es del español del siglo XVI: se incorporó el italianismo “joven”, aunque muchos opinaban que era innecesario, pues “mozo” decía lo mismo.). Palabras como “presidenta” o “abogada”, ya no son problema para nadie y figuran en todos los documentos oficiales y académicos, aunque

hubo un titubeo inicial y algunas negociaciones. No sucede lo mismo con las modificaciones de la sintaxis. En este caso, el voluntarismo testimonial puede ser un gran enemigo de un buen texto constitucional. Dependerá de las destrezas de redacción poder llegar a una constitución cuyo lenguaje sea a la vez claro y perfectamente inclusivo.

## Lengua, desigualdad social y educación

La desigualdad social y económica es reconocidamente una falla trágica de la sociedad chilena, reconocida como tal por todo el espectro de la opinión nacional. Las declaraciones de principios, por coherentes y bien intencionadas que sean, suelen estrellarse en la práctica con hábitos seculares de discriminación. Tal como sucede con el género, la lengua no crea esta discriminación, pero la refleja en forma consciente y sobre todo inconsciente, tanto en su léxico como en su estructura.

Es fundamental reconocer que existen desigualdades profundas entre los hablantes. Aunque esto sea muy evidente, no suele tomarse en cuenta en muchos discursos, ni suele sopesar su gravedad política. No todos tienen los mismos recursos ni económicos ni culturales. Hay una profunda diferencia en cuanto a las oportunidades de acceder a la lengua materna y al dominio de su adecuado uso, como hay una profunda diferencia en el acceso al llamado “capital cultural” en general: baste con evocar el conjunto de supuestos, de censuras y de lagunas que toda educación implica, acepta y pasa por alto (“naturaliza”), creando un círculo mágico de personas privilegiadas (Bourdieu 1982). Estas, en la mayoría de los casos, no tienen plena conciencia de la desigualdad social básica que da origen a su privilegio. Hay ciudadanos que son más ciudadanos que otros, para recordar una vez más la célebre frase de Orwell.

Podemos pensar en la educación como un factor fundamental en la igualdad en cuanto al ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos. Sin embargo, no todo el ejercicio de la igualdad en la educación se puede solucionar proporcionando un ambiente propicio, de excelencia, con profesores y alumnos de buen nivel (aunque esta aspiración es fundamental). La sociolingüística tiene trabajos célebres que muestran cómo los más pobres, aunque pertenezcan al mismo curso escolar y tengan los mismos profesores, comienzan a retrasarse en relación con sus pares, en relación con el menor “capital cultural” y de lenguaje de sus familias de origen.

Las excepciones son muchas y notables: pero en general dependen menos del entorno escolar y familiar que de una tozudez, un tesón desmesurado de alumnos que leen mucho, mucho más allá de lo que sus estudios les exigen, y siguen sus obsesiones personales a través de la lectura. Gabriela Mistral – Lucila Godoy Alcayaga – y Pablo Neruda – Nefalí Reyes Basualto – son ejemplos de ello, los más ilustres de nuestro país. Muchos otros han logrado con éxito superar barreras de discriminación social, logrando un nivel de lenguaje e inteligencia que los ha convertido en referentes culturales: el dominio del lenguaje y del pensamiento ha sido para ellos totalmente emancipador.<sup>1</sup> Con esto quiero decir que el dominio del lenguaje y del pensamiento es un factor que va en contra del determinismo social, una vía importantísima hacia la libertad personal y el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

La lengua materna está básicamente al alcance de todos, aunque no en igualdad de condiciones, y hay un elemento que no es ni sentimental ni retórico: los niños no pueden

---

<sup>1</sup> En este texto, las palabras “emancipar” y “emancipación”, que tienen muchas referencias filosóficas, se utilizan en el marco de la reflexión de Jacques Rancière.

esperar.<sup>2</sup> La educación preescolar temprana es extraordinariamente importante en cuanto al desarrollo de las competencias lingüísticas. Los niños aprenden por imitación, y entrar en contacto con más palabras, más necesidad de usarlas y mayor comprensión de su contexto comunicativo es algo que debe producirse a temprana edad, cuando el cerebro infantil adquiere hábitos e improntas imborrables. Muchas capacidades lingüísticas se adquieren mejor, como jugando, en la primera infancia, y luego, en otras etapas del desarrollo, se hacen muy difíciles. La precariedad de la educación pública hoy impide, en gran parte de los casos, que las escuelas básicas suplan las carencias de los lugares de origen. Las condiciones para ejercer igualitariamente los derechos ciudadanos dependen en gran medida de una educación que habilite especialmente a los más desvalidos, que les abra posibilidades para liberarse de la desigualdad. En esto, la lengua es un elemento fundamental.

Las bibliotecas, que hoy no solo tienen libros sino también material audiovisual, son campos de curiosidad y de descubrimiento que deben estar abiertos muy especialmente a los niños, sin limitar sus lecturas a libros adaptados o creados “para su edad”. Permiten a los más interesados y a los más dotados prácticamente educarse a sí mismos, en contacto placentero con su lengua, adquiriendo paulatinamente no solo conocimientos fundamentales, sino además las maneras de aprenderlos y comunicarlos a través de las palabras. Nuestros dos premios nobeles de literatura se educaron en gran medida a sí mismos, notablemente en el caso de Gabriela Mistral, y excedieron cualquier marco de educación formal. Ambos son un símbolo de la enorme pérdida que significaría para una sociedad reservar el “capital cultural” para aquellos que pueden de antemano pagarlo, y con eso caer en un determinismo lamentable. Los talentos naturales de nuestros ciudadanos futuros no se reparten según el poder económico de los padres. Un maestro o una maestra, o quien está con los niños en las bibliotecas, suele ser el que logra habilitar a alguien postergado. El país logra entonces contar un futuro ciudadano con méritos, esfuerzos y una experiencia personal que no es la de la élite. Una biblioteca abierta y bien manejada es una apertura del mundo que en muchos casos notables brinda tanta o más oportunidades que la educación formal para adquirir manejo del idioma.

Liberar a los niños del determinismo social que los margina es tarea ciudadana por antonomasia. Un joven egresado de educación básica, y más aún de la media, debe ser capaz de expresarse en varios registros del lenguaje, no sólo en los familiares y vulgares. No es que no pueda utilizarlos en el contexto apropiado; pero tiene que ser capaz de cambiar de registro cuando quiera, de poder entrevistarse con quien sea sin quedar estigmatizado socialmente, y ser capaz de ser fiel a lo que quiere expresar.<sup>3</sup> “Lo pienso bien y lo digo mal” es el título de una publicación de la Academia Chilena de la Lengua que estuvo un buen tiempo entre los libros más vendidos. Este solo hecho muestra cuánto valoran los chilenos la capacidad de hablar mejor, y tener así la posibilidad de ejercer derechos y deberes ciudadanos en todos los niveles.

Las formas de hablar suelen reforzar la desigualdad existente, poner de manifiesto las carencias del hablante y ayudar al oyente a ubicarlo dentro de un esquema social donde

---

<sup>2</sup> Gabriela Mistral: “Muchas de las cosas que nosotros necesitamos **pueden esperar, los niños no pueden**, ahora es el momento, sus huesos están en formación, su sangre también lo está y sus sentidos se están desarrollando, a él nosotros no podemos contestarle mañana, su nombre es hoy.” La neurobiología de nuestro tiempo le ha dado enteramente la razón. No solo los huesos, la sangre, los sentidos: las neuronas de los niños no pueden esperar. La estimulación y el afecto, la conversación desde los primeros juegos de sonidos, van formándolas y abriendo posibilidades diferenciadas en las distintas etapas de la vida infantil. Por eso un programa como “Chile crece contigo” es inspirador y necesario de recordar cuando se habla de ciudadanía.

<sup>3</sup> Ambrosio Rabanales, con fines metodológicos, distinguió entre dos niveles socioculturales extremos, el *culto* y el *inculto* y, en cada caso, dos subniveles correspondientes a dos actitudes diversas —y también extremas— del hablante, *formal* e *informal*, lo cual da como resultado cuatro grandes normas diferenciables: la *culta formal*, la *culta informal*, la *inculta formal* y la *inculta informal*.

puede ser sujeto de discriminación. Un lingüista extranjero residente en el país dijo una frase elocuente: "Abrir la boca en Chile equivale a entregarle tu ficha Casen al interlocutor". (Sadowsky en Opazo y Jaque 2014). Un ejemplo en dos vertientes: la del estudio lingüístico y la de la percepción directa de los hablantes. No hace mucho, la Academia Chilena de la Lengua premió un excelente trabajo titulado "Alofonía sociolectal del fonema "ch" del español hablado en Santiago de Chile: un estudio sobre variación sociofonética y conciencia sociolingüística de adultos santiaguinos". Este título, intimidante, se refiere muy bien, de manera científica y a la vez sencilla, a cómo los habitantes de Santiago perciben la diferencia social según cómo cada uno pronuncia la "ch".

Haciendo un giro brusco desde esta tesis universitaria a la percepción popular del mismo hecho, veamos lo que decía una pancarta de las manifestaciones del 18 de octubre, que lo resume mejor que cualquier comentario:

Tchile despertó.  
Chile despertó.  
Shile despertó.  
Shile despertó.  
(No importa cómo lo diga, la cosa es que lo diga.)

Hablar y escribir de manera de no reforzar la desigualdad social que se encuentra tras muchas prácticas lingüísticas es un gran objetivo ciudadano; un objetivo aún mayor es el de habilitar, emancipar, "empoderar" a los ciudadanos para que la lengua que hablan sea un instrumento de ciudadanía plena.

## Peculiaridades de la lengua en Chile: la "variante chilena"

Cada país hispanohablante habla el idioma castellano de una determinada manera: se podría hablar de una "vertiente" o de una variedad chilena, de una peculiar manera de usar el idioma común, que es poco perceptible para los chilenos mismos y suele hacerse mucho más evidente para los extranjeros. De hecho, la adaptación al "chileno" suele ser difícil para muchos que llegan al país habiendo aprendido el idioma en cursos dictados fuera; puede ser que por varios meses entiendan muy poco de lo que se dice a su alrededor. Esto corresponde a lo dicho antes acerca de la extensión de los registros familiares y vulgar a muchas otras situaciones del habla. Corresponde también a un fenómeno universal, que es el rápido cambio del léxico juvenil y de tribus urbanas, que por su impermanencia deja poca huella en diccionarios y otros libros de consulta.

Se escriben libros más bien humorísticos para familiarizar a los extranjeros con el léxico actual de Chile y sobre todo con los dichos que se usan abundantemente en la conversación informal, en la calle y apenas se establece una mínima familiaridad en la vida social. Con el mismo objeto, se dictan cursos para quienes vienen al país a trabajar. Es muy reveladora la percepción de quienes los enseñan, pues están especialmente conscientes de las peculiaridades del habla chilena. Un profesor advierte en nuestro país "una incomodidad en comunicar directamente algo negativo", lo que atribuye a la necesidad de cuidar las relaciones en un país "chico y aclanado."

Los estudios lingüísticos se han propuesto desde hace muchos años señalar rasgos propios del español de Chile. La obra de Ambrosio Rabanales fue pionera en este sentido y es un punto de referencia obligado respecto del léxico, la "norma culta", el sentido del

humor (tema que se retomará en el último apartado) y el eufemismo, entre muchos otros temas. En 2010 La Academia Chilena de la Lengua publicó el Diccionario del uso del español de Chile (DUECh), bajo la dirección de Alfredo Matus. El presente ensayo no pretende dar cuenta de la riqueza de este aporte académico; se refiere solo a aquellos aspectos relacionados con su propio tema central, el del ejercicio de la ciudadanía.

Una relación con el uso de la lengua se encuentra en un tono comparativamente “ladino” emparentado con usos campesinos tradicionales, cautelosos y evasivos. “Cazurro” es un adjetivo utilizado en este sentido, generalmente a manera de elogio y como referencia a una “astucia criolla”. El hablante astuto está consciente de un peligro y busca “atrapar” a su interlocutor, enredarlo en sus propias palabras, obtener información que aparenta poseer él mismo. La doble intención, el doble sentido, el reservarse las opiniones propias o darlas a conocer de manera equívoca, para provocar una situación difícil para el interlocutor, son propias de este tono. La descripción puede evocar el entorno campesino, pero en los entornos urbanos persiste un uso de la lengua intencionadamente equívoco.

Las observaciones del cineasta chileno y francés Raúl (o Raoul) Ruiz, hechas desde muy cerca y a la vez desde muy lejos, son valiosísimas para dejar planteado el tema y dejan además varias interrogaciones pendientes para quienes estudien el habla chilena. “Lo que me gusta de Chile es esa manera tan especial que tenemos de hablar los chilenos y que muchos creen que viene de los años de la dictadura, pero yo sé, porque viví aquí, que antes de eso también era así (...) los chilenos a veces son capaces de hablar sin usar ni verbo ni sujeto, o usan los verbos y el sujeto desplazado, lo que hace que hablen horas y no se sabe de qué. (...) Esa manera incierta de hablar, que hace que todos los chilenos hablen como en las obras de Samuel Beckett, es interesante”. Ver *Tres tristes tigres* desde esta perspectiva, como lo han hecho Ascanio Cavallo y Bruno Cuneo, da perspectivas sobre lo escurridizo y lo ladino como elemento del habla chilena.

Agrega Ruiz una variante que también es de interés lingüístico, sobre el acento: “Chile fabrica una forma muy curiosa de lenguaje artificial en el que la entonación tiene casi tanta importancia como las palabras que se emiten (...)”, otro de los dolores de cabeza de quienes enseñan el habla chilena a los extranjeros.

Y tiene además su propia observación acerca de “la sintaxis rara.” “Se empieza una frase y se termina con puntos suspensivos, se empieza otra y otra y lo que pasa es que la gente está hablando con tres discursos paralelos, y pasan de uno a otro como en una fuga de Bach y no dicen nada. Y, entremedio de todo esto, dicen contradicciones y constantemente están metiendo chistes que lo anulan todo” (Cuneo 2013).

Cuento estas citas de Ruiz entre lo más agudo que se ha dicho sobre las peculiaridades del habla de los chilenos desde el ámbito de la observación no especializada. Nicanor Parra es tal vez el poeta en que más podemos apreciar la recreación consciente de este vagabundaje de lengua y pensamiento; una ironía, un “hablar siempre entre comillas” a lo cual también se refirió Ruiz.

Hay estudios lingüísticos acerca de la “atenuación” en el habla de Chile, entendiendo por ella el uso excesivo de eufemismos y diminutivos, por ejemplo, o bien, como se aprecia incluso en la prensa, el empleo extendido del condicional para evitar afirmaciones tajantes: “habría estado involucrado en actos de corrupción” (Puga 1997). Estos usos timoratos llegaron culminaron con la locución “presuntos desaparecidos” durante el régimen militar.

Esta situación, según quienes la han estudiado, excede el ámbito de lo lingüístico y tiene que ver con la historia, la sociología y la antropología, temas que superan los límites de este ensayo. Las feministas de los años setenta hablaban de “las tretas del débil”, y esa expresión resulta acertada no solo cuando se refiere a las relaciones de género, sino también a todas las relaciones de desigualdad en el ejercicio del poder, tanto presentes como históricas. Una variante del castellano que se caracteriza por ser ladina y escurridiza

está muy enraizada todavía en Chile, a pesar de las modificaciones que introduce la globalización de un “español estándar” mediante los medios de comunicación.

“El último en darse cuenta de la existencia del agua es sin duda el pez.” Inmersos como estamos en la “vertiente chilena” del idioma español, probablemente sea difícil para nosotros darnos cuenta de sus diferencias. Lo que no podemos negar es que, cuando aparecen, tienen el signo de lo escurridizo, lo ladino, lo “zorro”, no de lo frontal. En comparación con el habla de España o de los rioplatenses, por ejemplo, muestran falta de asertividad. El hábito ancestral de irse por la tangente en el habla cotidiana, de evitar compromiso, parece poco propicio para favorecer el pleno ejercicio de la ciudadanía democrática, que es el eje de este ensayo; pero lo ladino tiene una contracara creativa que es preciso también examinar, aunque sea brevemente, con vistas a la nueva constitución.

## Libertad, ciudadanía e ingenio: la lengua democrática y la emancipación ciudadana

Refiriéndose a los Estados Unidos, el historiador Timothy Snyder señalaba hace dos años que el lenguaje estaba colapsando: que la gente usaba cada vez menos palabras, que se repetían frases hechas y consignas una y otra vez, lo que es funcional para la instalación gradual de la “normalización” de tiranías de cualquier signo. Por el contrario, opina en una entrevista reciente, un lenguaje que haga posible para cada persona una cierta creatividad, una combinación insólita de palabras que aparte de los lugares comunes, favorece un pensamiento ágil y crítico: usar así el lenguaje es “como el agua fresca, algo que te puede despertar”, para darse cuenta de que hay otras posibilidades en la realidad, de que es posible resistirse a repetir eternamente lo mismo o tener que plegarse siempre a lo que dicen en determinado momento los demás (Escobar 2020).

A pesar de lo escurridizo, dubitativo y poco asertivo de gran parte del habla en Chile, no falta por estos lados “el agua fresca, algo que te puede despertar”. En 1988, año del plebiscito, año del “No”, el fenómeno de “La Negra Ester” fue el agua fresca. Las décimas de Roberto Parra, junto a la extraordinaria puesta en escena de Andrés Pérez, sintonizaron con el ánimo de una sociedad que se había liberado. Lo hicieron en clave carnavalesca, una clave que se ríe las jerarquías sociales y pone el mundo de cabeza. El despliegue de talentos se hizo en torno de la décima, forma de versificación popular por excelencia, la misma en que Violeta, hermana de Roberto, escribió su autobiografía y gran parte de sus canciones. Al prologar la primera edición, Nicanor Parra anotó: “Con *La Negra Ester*, su único libro publicado hasta la fecha, Roberto se sitúa -cuando menos- a la altura de sus hermanos mayores. Lo que no es poco decir, ¡caramba!”.

Lo extraordinario de la recepción de *La negra Ester* en 1988: un país sumamente enfrentado y dividido, tanto como ahora y es mucho decir, logró reconocerse a sí mismo más allá de las contiendas del momento. La varita mágica fue el sentido del humor de su lengua propia, “la jocosidad, el espíritu festivo, la gracia socarrona” que los estudios lingüísticos habían detectado muchos años antes (Rabanales 1953; Rabanales 1956; Ayala 2011). Fue y es un hito en la vida cultural chilena, un momento de sintonía máxima entre la vida ciudadana y la producción artística. Tanta esdrújula parece quedarle grande a una historia de burdel de puerto, pero no es así. La sorpresa de reconocerse desde todos los estratos sociales, la liberación de ver a todos reírse de lo mismo y de sí mismos en esos personajes populares, demuestra una vez más la existencia en el habla chilena de un tesoro común, encarnado en palabras, giros, refranes, dichos, expresiones. Un espesor que es de

este país y de cada uno de los criados en él y en su lengua propia. Un espesor capaz de unir: una parte fundamental de lo que nos es común. La lengua da en ese momento una muestra fulgurante de cómo forma parte del proceso personal y colectivo de cómo se constituye y se experimenta una común pertenencia igualitaria a una sociedad, es decir, cómo se constituye y se experimenta la ciudadanía.

Demás está decir que este es un solo ejemplo, notable por cierto, pero no único. Encontrar el talante de Chile en el habla es algo que se ha hecho en nuestra literatura, tanto popular como culta (sería bueno ir dejando de lado esta distinción) desde sus comienzos. Se trata de describir, reflejar, pero también ahondar y revelar: y sobre todo incorporar a la sociedad las voces y los matices que aún no se reconocen. El presupuesto de la ciudadanía actual es la igualdad y la no discriminación. En el marco de esa ciudadanía debe caber el habla de la multiplicidad de subjetividades que hoy se manifiestan en el país y que constituyen una diversidad nunca antes puesta en escena y en gran medida legitimada.

Cabe recordar que las democracias históricas se han hecho sobre la base de muy importantes exclusiones. La definición de un ciudadano habilitado en Atenas, cuna de la democracia, ciertamente no incluía ni a las mujeres ni a los esclavos. A veces la habilitación del ciudadano pasó por la propiedad privada. Las razones de etnia, género y poder definían quiénes eran o no ciudadanos. En países de alta inmigración, como Argentina y Uruguay a comienzos del siglo XX, la educación pasó a ser una máquina de producción de ciudadanos: se trataba de que niños de ambos sexos y de muy distinto origen y costumbres llegaran a compartir esa condición, de imbuirlos de la lengua y la historia, y de enseñarles una disciplina compatible con la ciudadanía del país.

En nuestros días, la diversidad social hace que la ciudadanía sea más compleja. A la ciudadanía incorporan, en primer lugar, aunque más no sea por su número, las mujeres; las etnias originarias aspiran a una ciudadanía que reconozca sus valores y sus culturas; y los seres humanos se van haciendo a sí mismos, personal y colectivamente, mediante relatos contruidos con las palabras que usamos, y todas sus connotaciones. Nuestra lengua, lo hemos dicho antes en el texto, no crea las discriminaciones y las exclusiones, pero las refleja, y su uso inconsciente tiende a perpetuarlas. El lenguaje no solo puede revelar; también puede ser un conjunto de sesgos y de anteojeras que limite nuestra percepción acerca de los demás y los clasifique en lugares distintos a la igualdad ciudadana.

Parte, entonces, de la construcción de una ciudadanía democrática e igualitaria pasa por un examen del lenguaje, por una conciencia de las discriminaciones que implica, y por una voluntad práctica de ir eliminando tales discriminaciones en el habla propia y en el habla colectiva. Las demandas clásicas del lenguaje inclusivo apuntan a la existencia de esas discriminaciones muchas veces inconscientes, y por eso deben tomarse en cuenta. La lengua que hablamos en Chile tiene múltiples recursos y agilidades que permiten ir más allá de fórmulas sintácticamente complicadas: tiene recursos de léxico, y tiene recursos de ingenio, y tiene las habilidades necesarias para contextualizar de manera oportuna cada uno de sus enunciados, a fin de reconocer la igualdad entre todos los ciudadanos y eliminar formas de discriminación.

Podemos terminar volviendo a la libertad en el lenguaje, y a la creatividad en el lenguaje como expresión de esa libertad. La repetición de consignas, el pensamiento binario, la reducción del vocabulario, son sesgos y anteojeras que no permiten el desarrollo de un pensamiento propio en cada ciudadano. El lenguaje propio despierta y dinamiza un pensamiento propio, una libertad de pensamiento. Uno no piensa lo que quiere, piensa lo que puede; lo que el lenguaje que sabe le permite pensar. “Reconstruir las relaciones entre lugares e identidades, espectáculos y miradas, proximidades y distancias”, ¿no suena acaso a un ejercicio de imaginación, pero también a un ejercicio político de disenso, de

resistencia, aplicable al arte, pero también a la vida ciudadana en que participamos? (Carnevale y Kelsey 2007)

Hay una relación evidente entre la creatividad, la riqueza de lenguaje y el ejercicio de una ciudadanía plena, asertiva e inspiradora para los demás. Hay una relación evidente entre el lenguaje y la emancipación ciudadana del pensamiento. Hacer del ejercicio de la palabra un ejercicio de emancipación para cada ciudadano, en su diversidad, es una tarea democrática por antonomasia, y es una tarea cotidiana para todos los que vamos haciendo nuestra lengua a través de nuestras intervenciones y nuestras conversaciones.

## Referencias

Bourdieu, Pierre. 1982. *Leçon sur la leçon*. Paris: Éditions de Minuit.

Carnevale, Fulvia y John Kelsey. 2007. "Art of the Possible. Fulvia Carnevale and John Kelsey in Conversation with Jacques Rancière", *Artforum International*, vol. XLV, n°7: 257-264.

Cuneo, Bruno. 2013. *Ruiz. Entrevistas escogidas*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.

Escobar, Paula. 2020. "Timothy Snyder: 'Si no piensas que el futuro puede ser mejor, entonces es difícil creer en la democracia' ". *La Tercera*, 28 de noviembre. Acceso el 27 de enero de 2021. <https://www.latercera.com/tendencias/noticia/timothy-snyder-si-no-piensas-que-el-futuro-puede-ser-mejor-entonces-es-dificil-creer-en-la-democracia/C44YZ3WRYFF2DKBSY6Y2JZ7KE4/>

Maturana, Humberto. 2001. *Emociones y lenguaje en educación y política*. Santiago de Chile: Dolmen Editores.

McCulloch, Gretchen. 2019. *Because Internet: Understanding the New Rules of Language*. Penguin Publishing Group.

Opazo, Tania y José Miguel Jaque. 2014. "El (no tan) nuevo lenguaje chileno". *La Tercera*, 14 de septiembre. Acceso el 27 de enero de 2021. <https://www.latercera.com/noticia/el-no-tan-nuevo-lenguaje-chileno/>

Puga, Juana. 1997. *La atenuación en el castellano de Chile, un enfoque pragmlingüístico*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Rabanales, Ambrosio. 1953. *Introducción al estudio del español de Chile. Determinación del concepto de chilenismo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Rabanales, Ambrosio. 1958. "Recursos lingüísticos en el español de Chile de expresión de la afectividad". *Boletín de Filología de la Universidad de Chile*, vol. 10: 205-300

Teresa Ayala Pérez. 2011. Ambrosio Rabanales y el español de Chile: una aproximación a los conceptos de *norma* y de *chilenismo*, *Boletín de Filología*, tomo XLVI, n°2: 199-218.

# PARTE II. NUEVOS DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA CHILENA

## II.1 Experiencias y desafíos: la sociedad chilena y sus individuos hoy<sup>4</sup>. Kathy Araujo

Este texto es el resultado de largos años de investigaciones sociológicas sobre la sociedad chilena y las personas que la habitan. Me he interesado a lo largo de este tiempo por entender la manera en que se han transformado el tipo de desafíos que debemos enfrentar ordinaria y cotidianamente para poder enfrentar eso que podríamos llamar la existencia social. Esto es, por ejemplo, alimentarnos, entregar educación a nuestros hijos, proteger nuestra vida con cuidados a la salud, tener un trabajo, acceder a un salario, cumplir algunos sueños, vincularnos con quienes están encargados de gobernar el país, resolver las maneras en las que nos relacionamos con los otros, conseguir tener una imagen valorada y dignificante de sí, para mencionar algunos aspectos solamente. Me ha interesado no solo saber cuáles eran estos desafíos y cómo eran, sino también la manera que las personas los enfrentaban y trataban de superarlos o resolverlos. Sobre todo, he querido saber las consecuencias de ello para las personas y para nuestra vida en común.

Para hacer estos trabajos, he entrevistado, observado, o conversado grupalmente con varios cientos de personas en estos últimos casi veinte años, y he leído, en toda la medida de mis posibilidades, lo que mis colegas han ido encontrando en sus propias investigaciones. Este texto intenta contar, devolver debería decir más bien, todo lo que en este camino he aprendido sobre cómo nos hemos ido transformando en las últimas décadas para llegar al momento actual, pero poniendo el acento en los y las individuos. Pretende terminar extrayendo brevemente las consecuencias de este trayecto para lo que viene.

### Un diagnóstico sobre la sociedad chilena

Una parte del debate científico social chileno de los últimos años, ya antes del estallido de octubre de 2019, parecía concordar en que la sociedad había sufrido una transformación extremadamente importante. Lo que variaba, por supuesto, era lo que los autores consideraban los rasgos, las razones y las consecuencias de esta transformación.

Para algunos, los cambios en la sociedad eran resultado básicamente de que el país se había modernizado. Esta modernización implicaba una mejoría en las condiciones de vida, en particular en el acceso a bienes de consumo (viajes, electrodomésticos, aparatos electrónicos, ropa) pero también en educación y salud, y que todo ello había producido nuevas expectativas y nuevos valores societales. El desajuste entre el nivel de lo que las personas esperaban y la capacidad de la sociedad para responder a ello, se pensaba, era

---

<sup>4</sup> El capítulo resume una parte de resultados de investigación ya presentados en publicaciones académicas especializadas para ponerlo a disposición de un público más amplio. Para no agotar a los lectores y lectoras incluyo al final las referencias bibliográficas de algunos textos que pudieran ser útiles para aquellos que quisieran profundizar en estas investigaciones.

un factor de descontento, sin duda, Pero este descontento debía ser entendido como pasajero y, siempre, en el marco mayor de una percepción clara de mejora de la situación de las personas respecto a generaciones anteriores, así como de satisfacción por sus logros personales:

Otras posiciones, a distancia de las anteriores, han insistido más bien en los efectos negativos del modelo económico y de sociedad que se desplegaba en las últimas décadas. También aquí con muchas variaciones, es cierto, pero en lo esencial el argumento era que este modelo era productor de efectos que erosionaban las vidas personales y a la sociedad trayendo altos grados de descontento. Algunos los vincularon con el surgimiento de sentimientos de malestar, otros lo entendieron como consecuencias activas de la explotación o dominación, o, también, de un debilitamiento identitario que se vinculaba con una pérdida de la idea y experiencia de comunidad:

En el caso de mis investigaciones, lo que ellas me han mostrado es que las cosas son un poquito menos tajantes, y más una mezcla entre estas dos posiciones. Ha habido una mejora sin duda de las condiciones de vida, las que las personas quisieran mantener, y que valoran. Pero, al mismo tiempo, las personas tienen, y con razón, la percepción y vivencia que los costos de estos avances han ido sobre sus hombros, lo que ha generado un grado extremadamente alto de agobio y una evaluación de que las exigencias que deben enfrentar ordinariamente para poder resolver la cuestión de su existencia social son francamente desmesuradas<sup>5</sup>.

Pero, esto no es todo lo que mis estudios mostraron. Ellos revelaron que las cosas van un poco más allá. Mostraron que lo que atravesamos es más exigente y profundo. No es solo descontento lo que está en juego. Eso es solo una parte. No se trata solamente de que las exigencias sociales se hayan transformado, sino también, y esto es esencial, también los y las individuos son los que han cambiado.

En Chile, debido al cambio de la condición histórica acontecida en estas últimas décadas, ante la emergencia de nuevos tipos de exigencias, los individuos han debido renovar las formas de orientarse, presentarse, conducirse y relacionarse en la vida social. En otros términos, hemos enfrentado cambios en la sociedad que nos llevaron y nos siguen llevando a tener que modificar profundamente las herramientas con las que enfrentamos el mundo.

En este texto me gustaría presentar una parte de mis aprendizajes. Voy a tratar de describir los procesos que nos han traído hasta donde nos encontramos hoy, y que se explican a partir de los desafíos que hemos debido enfrentar y las respuestas que estamos empujados a dar. Pero, los discutiré principalmente para presentar sus consecuencias en los y las individuos, esto es, para describir y analizar algunos de los rasgos más importantes que toman los y las individuos en nuestra sociedad hoy.

Según lo investigado, los dos grandes procesos que aparecen como los más relevantes para explicar la sociedad chilena hoy son la instalación del llamado modelo económico y societal neo-liberal y los empujes a la democratización de las relaciones sociales. Por razones de espacio voy a detenerme especialmente en el primero. Sin embargo, en la medida en que es imposible entender a la sociedad chilena y sus individuos hoy sin entrelazar ambos procesos, hacia el final haré una breve discusión del segundo para entender cómo las consecuencias de éste le pone contexto a las del primero.

---

<sup>5</sup> Para una revisión más exhaustiva de las desmesuras y desencantos que implicaron estos desafíos ver Kathya Araujo, ed., *Hilos Tensados. Para leer el octubre chileno* (Santiago de Chile: Colección Idea/Editorial USACH, 2019a).

## El cambio del modelo económico y social y sus consecuencias<sup>6</sup>

Un primer proceso que moldea la condición actual de la sociedad chilena ha sido la temprana instalación y consiguiente maduración del modelo económico y social neoliberal, el que debe entenderse, además, en el contexto de la fase de crecimiento regional (América Latina) que lo acompañó.

El neoliberalismo es el nombre que recibe un tipo de modelo económico fundamentado en la premisa de fomentar la libertad del mercado disminuyendo las regulaciones y protagonismo del Estado, es decir, en la confianza en que la autorregulación del mercado sería virtuosa para la economía. Chile fue uno de los primeros países en el mundo en ponerlo en práctica. Se inició con un conjunto de medidas económicas que progresivamente se convertirían en un “modelo”: privatizaciones, liberalización económica, desregulación, subsidiariedad del Estado, apertura a la competencia internacional, flexibilidad laboral, entre otras. Su instauración no fue, sin embargo, lineal.

El modelo del orden neoliberal implementado después del golpe de Estado de 1973 por los denominados *Chicago Boys* chilenos conoció en su camino importantes correcciones. Primero, como consecuencia de la severa crisis que se desencadenó en el país en la primera mitad de los años ochenta se produjo un desplazamiento del poder desde los tecnócratas más ortodoxos del modelo, hacia un equipo más pragmático, el que le dio más presencia a la acción estatal y propuso nuevas medidas. Segundo, un ajuste del modelo resultado de una ofensiva (1985-1989) que constituyó a los empresarios en un verdadero actor social. Tercero, su consolidación, la que ha sido ubicada en la vuelta a la democracia y en los veinte años de gobierno ininterrumpido de la Concertación de Partidos por la Democracia. Aun cuando la estabilización económica era ya visible desde la segunda mitad de los años ochenta, fue solamente desde 1990 a través de la gestión de esta coalición, como lo sostienen algunos analistas, como se habría en verdad consolidado el modelo.

En este marco, las condiciones de vida de las personas mejoraron. Como da cuenta el Banco Mundial, en su base de datos de acceso libre, en estas décadas hay un aumento sostenido del Producto Interno Bruto, una medida usada internacionalmente para medir la riqueza producida por los países. En el caso de Chile, ella casi se triplicó entre los años 1995 y 2019. También se dio una importante reducción de la pobreza. De acuerdo al informe de Evolución de la Pobreza del Ministerio del Desarrollo Social y Familia, entre los años 1990 y 2017, la incidencia de la pobreza por ingresos se redujo de un 68,5% a un 8,6%. También se generó una mejora de condiciones de vida de las personas. Por ejemplo, como ha señalado un estudio de Tomás Ariztía, en 1987 el 7% de los hogares más pobres poseía 3 bienes tales como lavadora, televisor, refrigerador y cocina a gas, mientras que en el 2002 cerca de un 74% poseían 3 o más de estos. Una mejora sensible cuando se piensa en cómo ellos ayudan a resolver las tareas domésticas. Pero, también, algunas actividades de recreación y cultura comenzaron a expandirse en la población. Un buen ejemplo son los viajes al exterior. Según la Subsecretaría de Turismo, entre los años 2010 y 2019, existe un aumento constante de vacaciones en el exterior de residentes de Chile, pasando de 2.758.314 a 4.090.723 viajes anuales. En este mismo sentido de mejora, puede considerarse el aumento del nivel de escolaridad de la población. Los años promedio de escolaridad aumentaron de 9 a 11,2 años entre los años 1992 y 2017. Así, ha habido un

---

<sup>6</sup> Para una presentación más detallada de la investigación sobre la que se basará esta presentación, se puede revisar Kathya Araujo y Danilo Martuccelli, *Desafíos Comunes. Retrato de la Sociedad Chilena y sus Individuos* (2 tomos) (Santiago de Chile: Editorial LOM, 2012).

muy importante aumento de las personas que han terminado la educación secundaria (media) y superior entre los años 1992 y 2017, disminuyendo así el número de personas cuyo último nivel de escolaridad era la educación primaria (básica).

Pero, si todo esto es cierto, y hubo una mejora en las condiciones de vida, también es cierto que ello se alcanzó, en mucho, cargando fuertemente los costos de la transformación sobre los hombros de las y los individuos corrientes. Las condiciones de vida fueron aparejadas a un deterioro de la calidad de vida. Un buen ejemplo de la manera en que las personas cargaron sobre sus hombros estos costos, lo da, por ejemplo, el alto grado de endeudamiento actual de las familias. En torno al 75% de las familias están endeudadas, según el informe de cuentas nacionales por sector institucional del Banco Central de Chile para el segundo trimestre del 2020, lo que se encuentra en buena medida vinculado a salarios bajos e insuficientes. De acuerdo a la Fundación Sol, de un total de 8.690.487 trabajadores y trabajadoras, actualmente un 22,4% de ellos y ellas percibe en su ocupación principal menos de \$250.000, un 50% obtiene un sueldo líquido de \$401.000, un 66,6% gana menos de \$550.000 y un 80,6% percibe menos de \$800.000. Siendo solo un 13,8% el que gana igual o más a \$1.000.000. Lo anterior quiere decir que 1.950.209 de trabajadores o trabajadoras obtiene menos del sueldo mínimo (\$326.500 brutos) y que dos de cada tres trabajadores (66%) ganan menos de dos sueldos mínimos.

Pero, estos cambios, además y de manera muy importante, obligaron a las personas a cambiar las formas tradicionales de pensar y enfrentar la vida social.

La instalación del nuevo modelo enfrentó a los individuos a la necesidad de reformular su condición de sujetos económicos y laborales. Esto quiere decir que debieron enfrentar una transformación muy importante del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. Ellas se han caracterizado por una importante precarización del trabajo, flexibilización del mismo, el debilitamiento de formas colectivas de negociación, los bajos retornos salariales para una importante parte de la población, o una expansión de la poliactividad (trabajos simultáneos).

También las personas debieron encontrar nuevos acomodos frente a la ampliación de esferas que se desarrollan bajo la lógica de mercantilización. La salud, la educación y las pensiones son algunos de los múltiples ejemplos que podrían darse, pero quizás los más significativos. La privatización de los servicios de salud aportó a una creciente brecha entre la salud pública y privada. La de la educación, la abrió a lógicas de mercado que, si bien aportaron a una incorporación de una mayor población, lo hicieron principalmente a costa de los esfuerzos familiares y ampliaron la distancia entre la educación que reciben los más privilegiados y los otros. La de las pensiones, arrojó a un contingente muy grande de personas a la precariedad o a la expectativa de un futuro caracterizado por la precariedad.

La transformación del Estado en la manera en que entiende funciones fue un aspecto extremadamente relevante en este escenario. Esta comprensión implicó varias cosas. Entre ellas, el Estado debería reducirse a suplir lo que otros actores, como las familias, los privados o los individuos, no pudieran o no quisieran suplir; debería intervenir solo en casos extremos; y no era el único que podía proveer servicios, con lo que se abrió la puerta a los privados como proveedores de los mismos. Se auto-comprendió, así, como lo que se suele denominar un Estado subsidiario, lo que, aunque sin estar escrito prima como espíritu en la Constitución de 1980.

Lo anterior implicó una fuerte reducción de los servicios y las protecciones sociales entregados por el Estado. Impulsó el debilitamiento de la idea de servicios y protecciones universales para la población en favor de la focalización en grupos muy vulnerables, lo que afectó el principio de solidaridad como fundamento de nuestro vínculo social. Aportó a una promoción generalizada de los rendimientos individuales por sobre los colectivos. Tuvo como efecto una insuficiente regulación de las relaciones entre las personas y el mercado. Esto ocurrió ya sea dejando desprotegidas a las primeras a la "letra chica" del segundo o a

los abusos de este (colusiones, etc.). O privilegiando intereses económicos o de productividad por encima de lógicas de uso (como en el caso de la ciudad). O generando formas de medir su propio funcionamiento de tipo economicista más que volcadas a producir intervenciones a largo plazo y con sentido para las personas y comunidades. Invirtió muy poco en mejorar su propia capacidad y eficacia real para atender a la población, no estimular autoprotecciones en la población, por ejemplo, por medio de educación financiera.

Pero, la transformación del capitalismo chileno no implicó solo una transformación de las bases económicas sino una nueva oferta de modelo de sociedad. Las exigencias para las personas, así como las relaciones entre los grupos sociales fueron impulsadas hacia una profunda transformación. Se introdujeron junto a transformaciones estructurales un conjunto de representaciones y valores que fueron constituyéndose en robustas y legitimadas imágenes ideales sociales que impactaron a individuos e instituciones. Para empezar, la imagen de una sociedad perfectamente móvil y, sobre todo, competitiva. Ello se acompañó de la valorización de la ambición personal y la confianza en el esfuerzo propio. Luego, la entronización de una idea de las personas como fuertemente responsabilizadas de su destino personal. En tercer lugar, una figura de individuos concebidos principalmente como propietarios de diferentes formas de capital que ellos están obligados a obtener y aumentar (estudios, compras de bienes, redes, etc.). La valorización social de las personas se centró particularmente a partir de este carácter de propietarios. Finalmente, una oferta de integración (a la sociedad) que se dio vía el consumo, y que tuvo al crédito (y no al salario) como la herramienta fundamental de esta oferta.

¿Cuáles han sido las consecuencias más relevantes de estos cambios en los y las individuos? Quizás cuatro de las más visibles sean las siguientes: una imagen fortalecida de sí; distancia con las instituciones; la auto-orientación, y la resignificación de los mínimos vitales dignos. En lo que sigue presentaré estos cuatro rasgos discutiendo sus implicancias para la vida social.

### **Una imagen fortalecida de sí**

Las transformaciones acontecidas particularmente en las esferas económica y laboral traen una elevada exigencia de hiper-actuación para cada individuo, pero con apoyo de sus relaciones más cercanas. Los individuos están obligados a constituirse como señalamos ya en un trabajo anterior en “Híper-Actores Relacionales”.

Empujada ya sea por los profundos procesos de privatización de salud, educación y pensiones o por la pérdida de protecciones laborales, por los efectos de fragilización de las posiciones sociales y su creciente inconsistencia entre otros factores, en las últimas décadas la vida social ha exigido de las personas el desarrollo de la iniciativa personal y del despliegue de un conjunto de estrategias múltiples y en términos generales, individuales.

Híper-actores: un buen ejemplo, es la pluriactividad. Dada la precariedad de su inserción laboral, el acelerado proceso de multiplicación y la pérdida de organicidad de los vínculos de dependencia, los bajos salarios, las personas están obligadas a una fuerte movilidad en el mercado de trabajo que se traduce en una baja proporción de trabajadores en trabajos protegidos, y la tendencia, como lo muestran nuestros resultados, a tener simultánea o secuencialmente varias actividades laborales. La pluriactividad secuencial y la pluriactividad simultánea, multi-oficio o mono-oficio, y la heterogeneidad y movilidad que implican, exigen a los individuos destrezas que les permitan aprovechar las oportunidades

que se le presentan y el emprendimiento de búsquedas activas e individuales de las mismas.

Relacionales: es en función, también, de la incerteza respecto a sus posiciones sociales, y por cuenta del debilitamiento de las protecciones sociales que esta necesidad de hiperactuación se impone en la forma de un enorme esfuerzo de cultivo e inversión en redes de contactos o familiares, es decir que los empuja a constituirse en hiper-actores pero relacionales.

Estas redes familiares y amicales de relaciones tienen una importancia central en cuanto apoyos para enfrentar crisis de salud o financieras; para acceder a todo tipo de recursos (préstamos de recursos no monetarios, como por ejemplo uso de vehículos o saberes de oficio por parte de amigos o familiares); posicionarse en la vida laboral (por medio, por ejemplo, de informaciones extra-oficiales o de movilización de "pitutos"), para establecer planes a largo plazo (vivir en la casa de familiares para ahorrar para una vivienda propia) o simplemente para resolver problemas de gerenciamiento doméstico (cuidado de los niños).

Estas redes funcionan como soportes principales para las personas, ellas, pero, al mismo tiempo, exigen una altísima inversión de tiempo y de energías para su establecimiento y para su sostén. No son meras movilizaciones instrumentales y pragmáticas. Implican, como lo ha mostrado nuestro trabajo de investigación, apegos afectivos y emocionales y un reconocimiento profundo de su valor como sostenes existenciales. Un trabajo fino e intenso de mantenimiento de estos vínculos, contra lo vaticinado por quienes imaginaban la ruptura de los lazos comunitarios, es llevado a cabo, con los costos personales no menores que acarrea respecto de sus tiempos personales y de participación colectiva, pero también, en términos de sus consistencias morales (por ejemplo, en las tensiones que viven muchos jóvenes entre sus deseos de autonomía y su sometimiento a reglas familiares por causa de sus dependencias a ella).

En cualquier caso, y como resultado de estas exigencias, una nueva y fortalecida imagen de sí y una aumentada confianza en las habilidades propias ha aparecido. De este modo, la experiencia recurrente de una exigida puesta a prueba de sus habilidades individuales para lidiar con la vida social ha aportado al fortalecimiento de la auto-imagen de los actores. Las experiencias, a estas alturas de varias décadas en las que han debido poner a prueba sus habilidades y capacidades personales para de forma mayormente individual enfrentar la vida social, les ha producido un saber sobre sí mismos como capaces de lidiar por sí mismos con la vida social. No es, en este sentido, la esfera política la que ha aportado centralmente al fortalecimiento de la auto-imagen de los actores sociales. Son las exigencias de este nuevo modelo económico y societal en su traducción en la vida ordinaria de cada cual, las que en su acción de varias décadas han aportado, de manera no planeada, a que hoy la sociedad chilena cuente con individuos con una imagen fortalecida de sí. La exigencia a la hiper-actuación termina por producir en las personas una confianza aumentada en sus propias capacidades y posibilidades de actuar en el mundo. Pero, al mismo tiempo, a un sentimiento cada vez mayor de desgastes y agotamiento por causa de lo que perciben un mundo social de exigencias desmesuradas que deben enfrentar en relativa soledad.

## **La distancia con las instituciones**

Un segundo efecto ha sido el fortalecimiento de la convicción de tener que actuar sin las instituciones. Los efectos de la hiperactuación exigida antes mencionados, se acompañan al mismo tiempo por una atenuación del sentimiento de dependencia de las instituciones.

Los individuos que han sido impulsados a una búsqueda activa, principalmente individual, aunque en algunas ocasiones tome formas colectivas de soportes, tienen la impresión de poder prescindir de las instituciones. Lo anterior, a pesar de que ello no sea objetivamente cierto y que buena parte de sus reclamos y demandas puedan estar dirigidas a ellas. No importando la evidencia: la convicción es que se podría estar y enfrentar la vida social sin ellas. Aún más y en mucho a causa de la desregulación de la relación entre instituciones e individuos (el mercado o los servicios de salud, para dar solo dos ejemplos), las personas tienen la impresión no solo que se puede prescindir de ellas, sino que se debe prescindir de ellas, o, todavía más, que se debe incluso actuar en contra de ellas.

Esta prevención respecto de las instituciones es resultado de la convicción que suelen tener las y los individuos que la interacción con las instituciones implica tener siempre en cuenta las amenazas que pueden provenir de ellas (abusos, pérdida de oportunidades por un funcionamiento discrecional de las mismas, entre muchas otras). Pero, también, esta posición defensiva y de distancia proviene del sentimiento constituido por un conjunto muy grande de experiencias de tener que enfrentar las exigencias desmesuradas que les hacen en tanto individuos (por ejemplo, con la demanda del “trabajo-sin-fin” que caracteriza el mundo laboral).

La distancia con las instituciones es, por cierto, un efecto esperable de esta constelación de desconfianza, alerta y actitud defensiva que se ha producido como efecto de largo tiempo de experiencias con ellas. Los y las individuos en la sociedad chilena hoy se piensan a sí mismos con frecuencia como estando a distancia de las instituciones y el sentimiento de base suele ser la desconfianza y, dada su auto-imagen fortalecida, la convicción de poder simplemente prescindir de ellas.

## **Orientarse por sí mismos**

Lo que también encontramos en nuestros trabajos es una renovada exigencia de auto-control y de auto-orientación. Las formas de conducirse u orientarse en el mundo social no son pensadas por las personas como sostenidas ni en las normas colectivas comunes ni en los valores que habíamos asumido como colectivos por costumbre. Para muchos, las formas en que me oriento en el mundo social (las decisiones que tomo o las maneras en que elijo conducirme en él), son concebidas como resultados principalmente individuales. No es por supuesto que no se sigan las normas sociales comunes. Evidentemente, no es así, porque si no solo habitaríamos el caos y no es el caso. Pero el sentimiento más extendido es que en lo que respecta a qué elijo o cómo me conduzco, lo esencial es un proceso que le compete a cada cual individualmente.

Ser un sujeto de crédito es quizás la cuestión más expresiva de este decurso. La llegada del crédito a amplios grupos de población antes excluida de él exigió la producción de modos de autocontrol nuevos. Pero, ello aconteció sin fórmulas colectivas que definieran lo que era mucho o poco, o de fórmulas valóricas que contrabalancearan las ofertas abiertas por la combinación de acceso a crédito y empuje al consumo que se asoció a la instalación del modelo neoliberal. La sociedad no contaba con un consenso sobre las proporciones y no hubo un trabajo de producción del mismo, por lo que la población se encontró frente a una oferta a la que enfrentó sin contar sin diques colectivos. Más que mantenerse solamente en la pura alienación y el goce consumista, como lo preveía Moulian en su famoso libro *Anatomía de un mito*, los individuos tuvieron que hacer aprendizajes

individuales en muchas ocasiones extremadamente dolorosos. Tuvieron que aprender a orientarse por sí mismos en sus decisiones. El endeudamiento, si bien es una realidad extendida hoy, es parte también de la memoria traumática colectiva asociada especialmente a la década de los noventa. Por supuesto, estas experiencias de endeudamiento se asocian con la desconfianza a las instituciones y al sentimiento de amenaza que provendría de ellas. Pero ellas también, resulta esencial tomarlo en cuenta, generaron el sentimiento de que la orientación y la regulación de los actos y decisiones en la vida social es algo que le competía a uno personalmente. El viejo modelo del tutelaje de la población (la población colocada en el lugar de menor de edad, o incapaz de juicio, justifica que las élites o la clase gobernante tome las decisiones por ella) se vio puesto en cuestión por estas nuevas constataciones respecto a que para enfrentar las incitaciones corrientes de la vida social más que modelos compartidos y externos había que contar principalmente con las propias fuerzas de auto-control y las habilidades de auto-orientación.

### **La mejora de las condiciones de vida y la resignificación del mínimo vital digno**

Un aspecto que se modificó de manera importante en las personas ha sido el horizonte de aquello a lo que legítimamente se puede aspirar. Es decir, se generó una re-estructuración del significado de lo que es el mínimo vital, entendido en un sentido amplio y no solo material, considerado como digno. Lo anterior ha sido resultado, por supuesto, pero solo en parte, de la mejora de las condiciones de vida, lo que, por cierto, no necesariamente se ha traducido de manera directa en un aumento del bienestar personal, como ya señalamos. Esta mejora de las condiciones de vida es claramente percibida, lo que explica que cuando se hace juicio sobre las comparaciones en términos de generaciones, las personas suelen admitir en un alto porcentaje que su situación es mucho mejor que las de sus abuelos. Ésta es una mejora asociada, como ya señalamos, con el enriquecimiento del país en el contexto del ciclo económico que atravesó la región de América Latina, y, especialmente, del acceso al crédito y al consumo dada la muy limitada re-distribución de la riqueza producida en estos años. En Chile, se dio una suerte de “efecto ascensor”, para usar una imagen utilizada por el sociólogo alemán Ulrich Beck. Es decir, como la sociedad se enriqueció, todos los estratos sociales se elevaron en algo, pero sin que la estructura de conjunto se haya modificado y, al contrario, con los sectores más ricos agrandando cada vez más su distancia con los más pobres. El 1% de la población concentra el 33% del ingreso producido en el país, según el Informe de Desarrollo Humano de 2017 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Más allá de lo anterior, las mejoras en las condiciones de vida han derivado en un aumento de las expectativas de acceso al consumo y de mayor participación en el reparto de la riqueza, como lo han señalado algunos. Sin duda, también, como lo muestran nuestros resultados, las personas valoran de manera importante los saltos intergeneracionales en la calidad de vida que les muestran sus propias historias, no están dispuestas a renunciar a ellos, por mucho que puedan considerar con claridad las injusticias y la explotación que trae el “sistema” hoy.

Al mismo tiempo, y esto es muy importante, ella se ha traducido en una imagen de mayor cercanía respecto de otros grupos sociales. Cercanía que, aunque no es en absoluto una evidencia concreta, más bien al contrario, hoy ordena las expectativas de las personas acerca de lo que idealmente deberían ser las distancias sociales, y su rechazo a las formas en que éstas han sido gerenciadas tradicionalmente por las élites.

## Los empujes a la democratización de las relaciones sociales como proceso paralelo<sup>7</sup>

Lo antes descrito se ha combinado con un segundo proceso que ha participado en darle forma a la sociedad actual: los diferentes empujes a la democratización de las relaciones sociales (las relaciones entre hombres y mujeres, niños, niñas y adultos, pero también en las relaciones interpersonales entre los diferentes grupos sociales). Este empuje no es solamente ni principalmente un empuje a la transformación en términos políticos, jurídicos institucionales, sino que es central en sus consecuencias para las formas que toma la sociabilidad y para las representaciones que tenemos de los otros de nuestras relaciones con ellos y con la sociedad en general. Éste se ha producido por la acción combinada de un conjunto de actores (el estado a partir de 1990; los medios de comunicación y sus mensajes; los diferentes movimientos sociales; diferentes organismos internacionales, entre otros). Lo esencial es que todos estos actores cada uno a su manera impulsó tanto el mensaje que éramos sujetos de derechos como la promesa de igualdad no solo social sino entre las personas.

El encuentro de estos mensajes y promesas se topó con la pervivencia de lógicas sociales que continuaban gobernando las maneras en que nos relacionamos unos con otros que los contradecían.

La promesa igualitaria dio lugar a una traducción muy importante: las expectativas de horizontalidad. Es decir, de un trato horizontal en los intercambios cara a cara, lo que implica nuevas exigencias en la sociabilidad. Se han puesto en cuestión, por ejemplo, los principios jerárquicos y el hecho que ciertos grupos sociales hicieron parecer naturales estas jerarquías que habían regido históricamente las formas de relación e interacción entre grupos sociales (los privilegios indebidos de unos sobre otros, el ninguneo, etc.). Se han transformado lo que consideramos ejercicios de poder justificados. Se abre un rechazo compartido y público al uso del poder que es percibido como desregulado. El abuso de los poderosos, el maltrato del superior, la exclusión por parte de las élites, el funcionamiento de las redes de influencia y poder, son algunos ejemplos. Se rechaza los privilegios indebidos en nombre del mérito que es movilizado como uno de los más importantes criterios para medir la justicia de la sociedad.

De manera muy importante, esta situación aporta al surgimiento de una conciencia muy aguda del abuso. El abuso es percibido, rechazado, denunciado. Es cierto, que la conciencia del abuso no es un fenómeno de hoy, pero lo que es relevante aquí es que cobra un nuevo peso moral y político. El lenguaje del abuso y de la falta de respeto, en efecto, se ha convertido en expresión natural para designar lo que se percibe, cada vez más, como el fruto de actitudes política y moralmente intolerables. El proceder abusivo justifica la consideración de falta de legitimidad pública y se constituye en argumento válido para la desobediencia.

Así, la suma de promesas y desencantos respecto a la democratización de las relaciones sociales han modificado las maneras en que los y las individuos se piensan a sí mismos, pero también los principios a partir de los que comprendían y organizaban las relaciones con los otros, con las instituciones y, más allá aún, su relación con la sociedad.

---

<sup>7</sup> Una profundización de estas ideas en Kathya Araujo, *Habitar lo social. Usos y abusos en la vida cotidiana en el Chile actual* (Santiago de Chile: Editorial LOM, 2009).

Lo anterior significa que se ponen en cuestión los principios y las lógicas que ordenaban las relaciones entre los individuos y entre estos y las instituciones.

Sin embargo, como aún no surgen otros nuevos, la incertidumbre en las relaciones se abre lugar: ¿a quién le toca el asiento en el metro?; ¿qué es una muestra de respeto?; ¿qué me toca a mí y qué le toca al otro cuando nos encontramos en la calle?; ¿qué y cómo puedo exigir a una institución, por ejemplo, cuando estoy en un consultorio?, para mencionar solo algunas. Esta incertidumbre y la falta de acuerdo colectivo sobre cómo resolverla, han aportado a una generalización de relaciones sociales irritadas. Ello expresa en la proliferación de conatos de conflicto o micro-conflictos en situaciones tan cotidianas como manejar el auto, ser atendido en un restaurante, o transitar en un supermercado. En cada encuentro se abre una disputa en la definición de los lugares sociales y las atribuciones que legítimamente le corresponde a cada cual en la forma de trato o en el establecimiento de las consideraciones que uno o el otro merecen<sup>8</sup>.

Esta irritación es resultado al menos de dos cosas. Primero, de la presencia de un alerta y aún de un sobre-alerta, en las relaciones con los otros, a los signos de posible desregulación en el trato hacia uno. Esta alerta es, por supuesto, el fundamento de la denuncia, pero, también, cuando se convierte en sobre-alerta, es el combustible para la propia reacción irritada y aún abusiva respecto al otro. La presuposición de estar siendo abusado o la sospecha de que el otro quiere abusar de uno, funciona como premisa, y ordena acción y reacción irritada. Segundo, que a pesar de que mucho ha sido puesto en cuestión en lo que ordenaba históricamente nuestras relaciones sociales, una cosa se ha mantenido: seguimos considerando que la forma de enfrentar nuestras relaciones con los otros es a partir de la confrontación de poderes. Es decir, que las situaciones sociales se resuelven principalmente a partir de una exhibición del poder y la fuerza de la que podemos hacer uso, y, por tanto, consideramos que en la vida social las opciones están reducidas a que nos pasen a llevar o que pasemos a llevar. Mejor dicho: que si no pasamos a llevar al otro (o al menos mostramos que seríamos capaces de hacerlo), el otro de todas maneras nos pasará a llevar.

## A modo de conclusión

Las personas perciben lo acontecido en las últimas décadas como un auténtico cambio histórico. Lo anterior no tiene que ver con ninguna percepción abstracta, sino con la experiencia vívida de tener que enfrentar en la vida ordinaria desafíos para los cuales las estrategias, o el “saber” sobre lo social acumulado, dejaron, en la percepción de las personas, de funcionar de manera exitosa o, al menos, engranada. De esta manera, ellas sienten que esto ha significado un empuje a la reconfiguración de las formas de “hacer” y conducirse en lo social; una modificación del conjunto de herramientas prácticas y de sentido que se requieren para la vida en sociedad. Pero, también, han enfrentado nuevas ofertas y promesas para producir la imagen de sí y de lo que justificadamente pueden esperar. Las modalidades de individuo que encarnan se han producido, precisamente, al enfrentar estos desafíos y promesas y como efecto del acumulado de experiencias que les

---

<sup>8</sup> Un texto en que estas ideas están más detenidamente desarrolladas son Kathya Araujo y Danilo Martuccelli, *Desafíos Comunes. Retrato de la Sociedad Chilena y sus Individuos* (2 tomos) (Santiago de Chile: Editorial LOM, 2012); y Kathya Araujo, ed., *Las Calles. Un estudio sobre Santiago de Chile* (Santiago de Chile: Editorial LOM, 2019b)

ha tocado atravesar. Individuos más fortalecidos, más auto-orientados, más distantes de las instituciones, con otras demandas acerca de lo que es lo digno materialmente y en términos del trato que reciben, pero también, más irritados y con más dificultades para ver el bosque y no solo el árbol. En el trayecto, estos procesos, por su parte, han llevado a que los principios y lógicas con las que hemos solido ordenar nuestras relaciones sociales se pusieran en cuestión, así como también los ideales societales que se expandieron. Abriendo algunos desafíos centrales para la sociedad y para los individuos.

Lo que he investigado, y que he intentado compartir en este texto, revela que la sociedad se encuentra hoy frente a una tarea extremadamente importante: la reconstrucción de los principios que nos acomuna. En este contexto, el proceso constituyente es solo un paso. No es el punto de llegada. Es un marco, por cierto, y es importante. Pero lo que es la tarea esencial, no es solo jurídico. Es producir, imaginar, nuevos principios para la convivencia que hagan posible la vida conjunta. Es un proceso que ya está en marcha en la sociedad. En este contexto, el estallido social y la pandemia lo que han hecho es expresar este movimiento en curso. Pero ellos nos han mostrado sobre todo lo que NO queremos. Ahora debemos entrar con seriedad a establecer lo que queremos. No es una tarea simple. Si transversalmente podemos estar más o menos de acuerdo, a grandes trazos, con lo que no queremos (una vida tan exigida; el abuso; etc.), hay una pluralidad muy grande de posiciones sobre lo que queremos. Esa multiplicidad debemos hacerla converger en unos mínimos de acuerdo para garantizar un piso común. Pero no es simple no solo porque son muchas las posiciones en juego, sino también, porque son muchas las cuestiones que debemos resolver: las formas en que hemos distribuido poder social entre los miembros de la sociedad (afectando históricamente a mujeres, niños, minorías sexuales, o etnias); las maneras en que resolvemos la regulación social y el control, esto es, cómo regulamos las relaciones entre los individuos (que implican necesariamente conflicto) y cómo protegemos a los más débiles; cuán admisible es el uso de la fuerza en nuestras relaciones sociales e interpersonales; cómo establecer las relaciones entre individuos e instituciones; cuándo podemos considerar que una jerarquía es aceptable y justificada; cuáles son los contenidos del respeto; de qué manera alcanzaremos a renunciar a usar la confrontación de poder como forma principal de pensar las relaciones con los otros.

Este camino es de largo plazo porque nunca es rápida la recomposición de los principios y fórmulas que ordenan la convivencia social. Es un trabajo arduo, largo, y necesariamente conflictivo, pero es, por sobre todo, inevitable.

## Referencias

Araujo, Kathya, ed. 2019a. *Hilos Tensados. Para leer el octubre chileno*. Santiago de Chile: Colección Idea/Editorial USACH.

Araujo, Kathya, ed. 2019b. *Las Calles. Un estudio sobre Santiago de Chile*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

Araujo, Kathya y Danilo Martuccelli. 2012. *Desafíos Comunes. Retrato de la Sociedad Chilena y sus Individuos (2 tomos)*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

Araujo, Kathya. 2009. *Habitar lo social. Usos y abusos en la vida cotidiana en el Chile actual*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

## II.2 Chile con una mirada de género. Teresa Valdés Echeñique

*Si la mujer no está,  
la democracia no va (Movimiento de mujeres 1989)  
El Estado opresor es un macho violador (LasTesis 2019)*

En estas páginas miramos a Chile con unos “lentes del género”, es decir, miramos la des/igualdad por motivos de género, con un breve recorrido a los últimos 30 años, observando las principales transformaciones sociales y culturales, las luchas por la igualdad y la acción pública referida a cambios legislativos y políticas, para señalar las brechas de género, los principales nudos que persisten y abren grandes desafíos hacia la nueva Constitución. Porque Chile ha vivido transformaciones significativas y cuenta con actores y movimientos sociales y políticos comprometidos con la igualdad de género que han permitido avanzar. Sin embargo, el orden patriarcal y los privilegios masculinos se mantienen en gran medida, con consecuencias negativas para la sociedad toda.

Chile, al igual que toda la región latinoamericana heredó de los españoles un orden social y cultural patriarcal que ha orientado hasta hoy las relaciones entre mujeres y hombres. Se trata de un “orden de género” que, sobre las diferencias biológicas de los sexos femenino y masculino, ha construido una división del trabajo, con el trabajo productivo remunerado asignado a los hombres y los quehaceres reproductivos y de cuidado –no remunerados- que permiten y facilitan la disponibilidad de los varones en el mercado de trabajo, a las mujeres.<sup>9</sup> Un orden con una asignación diferenciada de esferas de acción, la esfera pública para los varones –el lugar de la historia, la política y el mercado- y la esfera privada para las mujeres –el lugar de los afectos, la reproducción social y los cuidados-, con roles, conductas e identidades aceptables para cada uno de ellos, de forma binaria heterosexual, es decir, excluyendo toda manifestación de diversidad sexual y de género. La jerarquización entre los roles y la valoración privilegiada de lo masculino sobre lo femenino se ha traducido, a lo largo de la historia, en profundas desigualdades y discriminaciones de género, en la tutela sobre las mujeres, sus cuerpos y sus vidas como reproductoras de la especie, y en la discriminación homofóbica de las disidencias sexuales.

### Las mujeres, grandes actrices de los cambios

Las luchas de mujeres organizadas, desde fines del siglo XIX y durante el siglo XX, fueron cambiando el escenario. Desde la total exclusión del sistema político –supuestamente democrático- las mujeres lograron, en 1949, en la que fue la primera ola feminista, el

---

<sup>9</sup> El “orden de género” vigente incluye: una forma predominante de división sexual del trabajo (producción/reproducción); la diferenciación de espacios y esferas sociales anclada en el género (una esfera pública visible/una esfera privada invisible); relaciones de poder y distinciones jerárquicas, lo cual implica cuotas diferenciales de reconocimiento, prestigio y legitimidad; relaciones de poder dentro de cada género (basadas en la clase, el grupo étnico, etc.); la construcción de identidades de género que coinciden con otras dimensiones diferenciadoras, produciendo una identidad masculina anclada en el trabajo, la provisión y la administración del poder, y la identidad femenina anclada en el trabajo doméstico, la maternidad y su rol en la pareja; la construcción de identidades «dominantes» asociadas a las relaciones de poder en la sociedad (hetero/homosexuales, blanco/negro-indígena-pobre).

derecho a votar y a ser elegidas en las elecciones nacionales, para avanzar hacia la instalación de políticas públicas para la igualdad, lograda por el movimiento de mujeres surgido bajo la dictadura militar, en la llamada segunda ola feminista en los años 80. Paulatinamente se han sumado organizaciones de la diversidad sexual que luchan contra la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.

La historia reciente muestra que, al momento de retornar el país a la democracia existía en Chile un activo movimiento de mujeres, que contribuyó con su movilización unitaria al fin de los 17 años de la dictadura cívico-militar de Pinochet, un movimiento que estaba integrado a los procesos internacionales en favor de la igualdad. Este movimiento de mujeres contaba con cientos de grupos, numerosas ONGs (organizaciones no gubernamentales), organizaciones sociales y políticas en todo el país, que abordaban una gran variedad de temas y que formularon propuestas de políticas públicas para mejorar la situación de las mujeres, modificar el desbalance de poder, es decir, cambiar del orden social y cultural vigente (Valdés 1993). Esta segunda ola feminista puso en el debate y en la agenda pública la urgencia de superar las discriminaciones históricas que sufren las mujeres y sus graves consecuencias económicas, sociales, políticas y culturales, para ellas, para las familias y para la sociedad toda. Bajo las consignas “*Democracia en el país y en la casa*” y “*Si la mujer no está, la democracia no va*”, ese movimiento logró instalar parte de sus reivindicaciones en el programa de gobierno, gracias a la articulación de algunas de sus integrantes con militantes de partidos políticos: eliminar las discriminaciones existentes en el derecho civil y penal, abordar el flagelo de la violencia doméstica, reducir el embarazo en adolescentes, atender la situación de las mujeres jefas de hogar y de las temporeras agrícolas, crear un organismo de gobierno al más alto nivel de jerarquía en el gobierno, responsable de la concreción de estas propuestas y de implementar la Convención sobre la Eliminación de toda forma de discriminación contra la Mujer (CEDAW) (Frohmann y Valdés 1995). Su presencia y fuerza en la lucha democrática dio legitimidad a sus demandas y la alianza con mujeres de partidos permitió una negociación política y la incorporación de algunas prioridades de su agenda al programa de gobierno (Valdés 2012).

## La instalación de políticas de igualdad

Desde su llegada al poder, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se comprometieron a contribuir a la superación de las desigualdades entre los sexos, de modo de garantizar a mujeres y hombres un acceso equitativo a los beneficios, recursos y oportunidades del desarrollo. Recogieron tanto las propuestas surgidas del movimiento de mujeres como las indicaciones de la CEDAW, ratificada por Chile en 1989. Como parte de su política de reinserción internacional, se integraron a las instancias y eventos regionales y mundiales destinados a mejorar la situación de las mujeres, especialmente para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995) y su seguimiento. Desde la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)<sup>10</sup> –hoy Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género–, con directora con rango de ministra, son numerosas las reformas legales y leyes destinadas a eliminar las discriminaciones e inequidades que afectan a las mujeres; se han multiplicado las políticas y los programas que buscan la igualdad entre mujeres y hombres

---

<sup>10</sup> Ley N°19.023 del 3 de enero de 1991, crea al Servicio Nacional de la Mujer como órgano encargado de “*colaborar con el Poder Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, económico, social y cultural del país...*”

a nivel nacional, sectorial, regional y municipal, y son numerosas las reformas legales y las nuevas leyes promulgadas (Valdés 2012).

Paralelamente, la llegada al país de la epidemia del VIH/SIDA<sup>11</sup> dio visibilidad no sólo a un sector relevante de la población –la población homosexual- y su situación de discriminación, sino a sus organizaciones y sus demandas, al reconocerse esta enfermedad como un problema de salud que sobrepasaba lo biomédico hacia lo social y cultural a partir de prácticas y expresiones de la sexualidad. La articulación de una respuesta nacional, participativa y descentralizada permitió abordar la prevención de una infección mortal hasta el desarrollo de medicamentos para su tratamiento y develar los prejuicios y mandatos culturales asociados a la homosexualidad y la bisexualidad. De allí nació la Ley N°19.779 (2001) sobre el VIH, promulgada en diciembre de 2001, que buscó la disminución de la transmisión del VIH/SIDA y de la discriminación de las personas viviendo con VIH (Ministerio de Salud 2009).

El siglo XXI ha sido testigo de la tercera ola feminista, una tercera vuelta de tuerca en la lucha por la igualdad, que se ha instalado en el país desde el mayo feminista de 2018, cuando estalló el malestar de las jóvenes y que ha puesto en el debate y la agenda pública algunos de los mayores pendientes en materia de des/igualdad de género, como son la educación sexista, reproductora del orden desigual, el acoso y la violencia sexual hacia mujeres y la disidencia sexual, que permea las instituciones, principalmente las educativas. Recientemente, la acción articulada y transversal de feministas, parlamentarias y académicas logró que el órgano a cargo de la elaboración de la nueva Constitución Política del Estado, la Convención Constitucional, sea paritario, con 50% de mujeres convencionales. Por primera vez en el mundo habrá una Constitución elaborada por mujeres y hombres en igual proporción, incluida la modificación que incluye 17 escaños reservados para pueblos indígenas.

## Grandes cambios

Los últimos 30 años muestran grandes cambios sociales y culturales, empujados por la profundización de las políticas económicas de corte neoliberal impuestas por la dictadura, por los procesos modernizadores mundiales y por la acción colectiva de los movimientos de mujeres y de la disidencia sexual.

Entre los cambios demográficos, económicos, familiares, culturales que impactan el orden de género destacan: el aumento de la esperanza de vida al nacer que varía de 56 años, en 1950, a 82,1 años en las mujeres, y a 77,3 para los hombres en 2015-2020<sup>12</sup>; la reducción de la fecundidad, impulsada por la introducción de los anticonceptivos modernos y su uso masivo, desde 5,6 hijos por mujer en 1960, a 1,3 hijos por mujer en 2017 (INE 2018); el retardo en la edad para contraer matrimonio (en las mujeres, de 22,8 años en 1982 a 33 años en 2015) (INE 2017); la reducción del tamaño familiar promedio, desde 4,4 personas por hogar, en 1982, a 3,1 en 2017 (INE 2018); el aumento de los hijos nacidos fuera del matrimonio de 48,3% en el año 2000 a 75% en 2018 (Baeza 2019); el surgimiento de distintos tipos familia, donde sobresalen los hogares encabezados por mujeres que llegan a 42,4% de los hogares en 2017 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2018a), pero también de familias “reconstituidas” que reúnen a hijos de uniones anteriores de uno

---

<sup>11</sup> En 1984 se diagnosticó el primer caso de VIH/SIDA en Chile, pero fue a contar de 1990 que se desarrollaron políticas para su prevención y tratamiento.

<sup>12</sup> Para más información ver “Esperanza de vida”, INE, acceso el 12 de abril de 2021, <https://www.ine.cl/ine-ciudadano/definiciones-estadisticas/poblacion/esperanza-de-vida>

o ambos integrantes de la pareja. Asimismo, aumenta el número de adultos mayores presentes en los hogares junto con el envejecimiento de la población. El porcentaje de mayores de 65 años en la población pasó de 6,6% en 1992 a 11,4% en 2017, 12,7% entre las mujeres y 10% entre los hombres (INE 2018). Paralelamente, en torno al 2% de mujeres y hombres mayores de 18 años se declaró homosexual o bisexual en 2017 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2018b).

En materia educativa, las chilenas han incrementado el promedio de años de estudio avanzando desde 8,08 años en 1992 a 10,95 en 2017 (INE 2018) y la matrícula universitaria de mujeres aumentó de 371.125 en 2007 (49,6% del total) a 632.658 en 2019, representando el 53% del total (Subsecretaría de Educación Superior 2019). En el mercado laboral, la participación de las mujeres ha crecido desde 32,5%, en 1990, a 48,9% en 2017 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2018a) y su mayor participación se da en edades reproductivas.

Las mujeres votaron por primera vez en elecciones presidenciales en 1952, en 2009 fueron el 53% del electorado y tras la implementación del voto voluntario, siguen siendo mayoría entre los votantes. Su presencia ha aumentado en la Cámara de Diputados, en el Senado, especialmente gracias a la aprobación de la cuota paritaria en las candidaturas, pero más lentamente en los gobiernos locales.

## En la cultura

Entre los cambios culturales destacan las redefiniciones identitarias, del ser mujer y ser hombre, con nuevas identidades femeninas, individuales y colectivas, sin invalidar la centralidad de la maternidad en la vida de la mayoría de las mujeres, y se hacen visibles otras identidades de género homosexuales y no binarias. Crecen las demandas de autonomía de las mujeres y los jóvenes.

Se instala el predominio del matrimonio o convivencia voluntarios y basados en el amor, cambian las exigencias que se hacen a la relación de pareja y aparece el divorcio como curso posible de acción frente a los conflictos conyugales, derecho reconocido por la ley que lo autorizó recién en 2004. La masificación de los anticonceptivos modernos, que separa la sexualidad de la reproducción, favorece la reivindicación del placer como un derecho para las mujeres. Se adelanta la iniciación sexual, emerge la vida sexual prematrimonial y se retarda la edad del emparejamiento estable. Asistimos a la prolongación de la adolescencia y la dificultad de los y las jóvenes de independizarse de la familia de origen, a la instalación de un modelo de familia que contempla un número reducido de hijos, a la resignificación de la maternidad y de la paternidad, a la exigencia de un nuevo tipo de paternidad desde las mujeres (Valdés, Benavente y Gysling 1999).

Al tiempo que cambia la posición que tradicionalmente ocuparon las mujeres en la sociedad chilena al incorporarse al espacio público, al mercado de trabajo, a la acción social y política, crece el cuestionamiento de la división sexual del trabajo, y si bien existe cierto reacomodo de las tareas asignadas a mujeres y hombres en algunos sectores, especialmente de jóvenes, las mujeres conservan las responsabilidades reproductivas y de cuidado, quedando sometidas a una doble o triple jornada de trabajo, con impacto visible en su salud física y psicológica y con la reducción de los espacios de desarrollo personal y de placer.

Estos cambios culturales han ido abarcando a los distintos sectores y territorios del país en forma paulatina y fragmentada, considerando la gran diversidad y heterogeneidad

de situaciones y condiciones de las mujeres: condición socioeconómica, condición migratoria, realidades territoriales y regionales, etnia, edad, situación civil, número y edad de los hijos, lugar de residencia, entre otras variables.

Entre los cambios culturales, en estos años hemos asistido a la politización de lo privado que se traduce en políticas públicas y cambios legislativos: al penalizarse la violencia doméstica, históricamente naturalizada; con el debate y la confrontación en torno a la educación sexual de niños/as y adolescentes; con la ley que elimina las diferencias entre hijos legítimos e ilegítimos; cuando el concepto “género” se vuelve amenazante para algunos sectores políticos; cuando se aprueba la Ley de Matrimonio que considera el divorcio vincular y posteriormente, el Acuerdo de Unión Civil; cuando se penaliza el acoso sexual en el trabajo; cuando se legaliza el uso de la anticoncepción de emergencia; cuando se aprueba la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, entre otros.

Estos cambios en la legislación se han logrado a pesar de los amarres que impuso la Constitución Política de 1980 con el Estado subsidiario que privilegia la propiedad privada y el mercado, de la sobrerepresentación de los sectores conservadores en el Congreso hasta 2017, de las presiones de las iglesias católica y evangélica y de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en grupos empresariales. Los dos gobiernos de la ex Presidenta Michelle Bachelet significaron avances significativos tanto en materia de leyes y políticas públicas, como en las representaciones sociales del lugar y las capacidades de las mujeres en lo público (PNUD 2010).

El Informe de Desarrollo Humano en Chile “Género: los desafíos de la igualdad. 2010” (PNUD 2010) reveló importantes cambios en las representaciones culturales que la población chilena tenía sobre los hombres y las mujeres. Mostró tendencias de cambio especialmente entre los más jóvenes, con una imagen positiva de las capacidades de las mujeres para desempeñarse en cualquier ámbito de la sociedad, en el trabajo o en la política. Pero también reveló la persistencia en amplios sectores de la definición tradicional: el hombre proveedor, a cargo de asegurar el orden a través de su participación en el poder, y la mujer a cargo las tareas domésticas, la crianza de los hijos y el ejercicio de las labores de cuidado de otros, en especial –pero no exclusivamente– en la población masculina. Es decir, el tradicionalismo y el machismo mantenían un influjo importante en la sociedad chilena. Si bien el discurso de la igualdad entre los sexos y el rechazo a la discriminación hacia las mujeres apareció bien extendido, y muchos estarían por propiciar una mayor igualdad mediante la presencia de la mujer en lo público, eso no se traduce en que se promueva la transformación de las relaciones en el ámbito privado y la sobrecarga que viven las mujeres.

## Las políticas y la legislación para la igualdad de género

Entre las políticas de igualdad de género, la mayor expresión de una estrategia se instala con el primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994), que marcó el inicio de la incorporación transversal de la igualdad de género en las políticas públicas, una verdadera carta de navegación para el gobierno en su conjunto,<sup>13</sup> que se ha mantenido y profundizado hasta el día de hoy, dando origen a políticas y programas sectoriales y regionales. Otra política estratégica es el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), creado en 2001 y monitoreado por el Ministerio de

---

<sup>13</sup> Posteriormente se elaboraron planes para los periodos 2000-2010, 2010-2020 y 2018-2030.

Hacienda, que involucra a todos los servicios públicos en la tarea de igualdad. Apunta a que mujeres y hombres accedan y disfruten de igual forma de los beneficios de las políticas públicas (Valdés 2012).

En el campo legislativo, son numerosos los cambios destinados a reducir desigualdades o eliminar discriminaciones, iniciados en 1990. Sin embargo, recién en 1999 se aprobó la reforma a la Constitución que establece que “hombres y mujeres son iguales ante la ley”<sup>14</sup>.

Un número importante de leyes aprobadas se refiere a familia, uno de los ámbitos de mayor disputa con los sectores conservadores. Estas leyes eliminan discriminaciones hacia la mujer casada, con reducción del poder del cónyuge/jefe de familia (modificación de regímenes patrimoniales, 1994; ley de matrimonio civil que incluye el divorcio, Ley N°19.847 (2004), discriminaciones hacia los hijos (Ley de Filiación N°19.585 de 1998), regulan visitas y tuición en caso de rupturas, fortalecen las responsabilidades paternas y crean los Tribunales de Familia (2005).

En 1994 se aprobó una primera Ley de Violencia Intrafamiliar (Ley N°19.325), modificada en 2005 (Ley N°20.066). Le han seguido otras leyes que penalizan la violencia sexual, tipifican delitos sexuales (Ley 19.617 de 1999), el tráfico de personas (Ley N°19.409 de 1995), el acoso sexual en el trabajo (Ley N°20.005 de 2005) y el femicidio (Ley 20.480 de 2010). En 2019 se aprobó la ley que tipifica el delito de acoso sexual en espacios públicos (Ley N°21.153 de 2019) y la ley que declara imprescriptibles los delitos sexuales cometidos contra menores de edad (Ley 21.160 de 2019). Actualmente se discute en el Congreso un proyecto de ley sobre acoso sexual en el ámbito académico.

Otro número importante de leyes apunta a la protección de la maternidad de las trabajadoras (subsido maternal, sala cuna, amamantamiento, convenios OIT, descanso dominical, permiso en caso de enfermedad grave de hijos, incluidas las trabajadoras de casa particular, prohibición del test de embarazo como exigencia para ser contratada) que, más allá del aporte a la vida de las trabajadoras, reproducen y fijan el rol de las mujeres como responsables de las tareas de cuidado.

En 2009 se aprobó la Ley N°23.348 sobre igualdad de remuneraciones, pero es más una declaración de principios que ha tenido escaso impacto y aplicación por la ausencia de mecanismos de denuncia y fiscalización apropiados.

En materia de derechos sexuales y reproductivos, en 2000 se aprobó la Ley N°19.688, que garantiza el derecho a la educación a las estudiantes embarazadas y madres, en 2010, la Ley N°20.418 sobre Regulación de la fertilidad, que consagró políticas ya vigentes en el Ministerio de Salud –en especial la Anticoncepción de Emergencia. Se incluyó allí la obligatoriedad de la educación sexual para estudiantes de educación media, que ha tenido una pobre implementación en la educación pública. Y en 2017 se aprobó la Ley N°21.030, que autoriza la Interrupción Voluntaria del Embarazo en tres casos excepcionales (peligro de vida de la mujer, inviabilidad fetal y embarazo resultante de una violación), pero que mantiene la penalización del aborto voluntario en todos los demás casos, es decir, la tutela sobre los cuerpos de las mujeres y su capacidad reproductiva.

En el plano de la participación política, recién en 2015 se modificó el sistema electoral binominal impuesto por la Constitución Política de 1980. La Ley N°20.840 (2015) introdujo la norma paritaria (40%-60%) para las candidaturas al Congreso Nacional, limitando el poder masculino, y en 2016 se aprobó la Ley N°20.915 de financiamiento de los partidos políticos, que incluye medidas afirmativas para el empoderamiento de las mujeres. El primer impacto de estas leyes se produjo en las elecciones parlamentarias de 2017.

---

<sup>14</sup> Ley N°19.611 (1999) reforma los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Estado (1999).

## Los hombres en la legislación y las políticas de igualdad de género<sup>15</sup>

La consideración de los hombres en la legislación y en las políticas públicas de igualdad y no discriminación de género se ha dado, principalmente, en dos direcciones: hacia la limitación y/o sanción de conductas masculinas consideradas como problema, y hacia la promoción de una “paternidad activa”. Las conductas masculinas consideradas problemáticas y abordadas en leyes y programas se refieren al abandono de la familia; al no pago de las pensiones alimenticias (Ley N°19.741 de 2001); al no reconocimiento de hijos e hijas y las obligaciones asociadas (Ley de Filiación); a la violencia hacia las mujeres; a los embarazos en adolescentes, la delincuencia, el alcoholismo, la drogadicción. Las leyes y políticas establecen sanciones y acciones de disciplinamiento,<sup>16</sup> y en el caso de la violencia hacia las mujeres, se han creado algunos programas de reeducación,<sup>17</sup> pero tienen escasa cobertura y carecen de obligatoriedad.

La promoción de la “paternidad activa” apunta al refuerzo del rol de padres, al fortalecimiento de los derechos y roles paternos. Destacan las leyes que otorgan derechos a los padres, como permiso especial en caso de enfermedad grave de hijo mayor de un año y menor de 18, el permiso pagado irrenunciable de cinco días en caso de nacimiento o adopción de un hijo (Ley N°20.047 de 2005), visitas en caso de rupturas y tuición (Ley N°19.711), derecho a sala cuna al padre trabajador que obtenga el cuidado de hijo/a menor de dos años y en caso de fallecimiento de la madre. La Ley N°20.545 de 2011 amplió en 12 semanas el permiso postnatal, creando un “permiso postnatal parental” que puede ser traspasado al padre en igualdad de condiciones, con subsidio del Estado, pero ha sido escasamente utilizado por los padres. No obstante, estas leyes solo aplican al trabajo formal, a los hombres con contrato laboral.

---

<sup>15</sup> Esta sección está basada en Francisco Aguayo, “Masculinidades y políticas en América Latina transcurridos 20 años de los estudios de género de los hombres”, en *Masculinidades en América Latina. Veinte años de estudios y políticas para la equidad de género*, compilado por Sebastián Madrid, Teresa Valdés y Roberto Celedón (Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano – Fundación Crea Equidad, 2020), 331-358; Valdés, Teresa, 2020, “Masculinidad y políticas de igualdad de género. ¿Es posible ‘hacer una raya al tigre’?”, en *Masculinidades en América Latina. Veinte años de estudios y políticas para la equidad de género*, compilado por Sebastián Madrid, Teresa Valdés y Roberto Celedón (Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano – Fundación Crea Equidad, 2020), 303-330.

<sup>16</sup> La Ley N°20.152 (2006) permite suspender la licencia para conducir y retener la devolución de impuestos a los padres deudores de pensiones alimenticias.

<sup>17</sup> Actualmente hay 15 Centros de Reeducación de Hombres que Ejercen Violencia de Pareja (HEVPA) para hombres mayores de 18 años que ejercen o han ejercido violencia de pareja. Pueden ingresar de forma espontánea o ser derivados desde Tribunales de Familia u otra institución. Allí se ofrece atención psico-socio-educativa especializada para la disminución y prevención de la violencia.

## La diversidad sexual

Paralelamente, organizaciones de la diversidad sexual han impulsado cambios en el ámbito de los derechos civiles y de políticas sectoriales. En 1999 lograron la despenalización de la sodomía entre adultos, mediante la intervención de la Comisión Interamericana de DDHH. Sin embargo, la mayor visibilidad y reconocimiento a la homosexualidad masculina se dio en el contexto de la pandemia del VIH/SIDA. La ley 19.779 (2001) sobre el VIH/SIDA, junto con dar acceso a tratamiento gratuito, hizo visible a la población homosexual, instaló el carácter cultural y legitimó progresivamente la variabilidad de las conductas sexuales, garantizando la confidencialidad en su abordaje. Siendo una política sectorial, su impacto cultural y político ha trascendido con creces el ámbito de la salud pública.

Otros avances han sido la Ley N°20.609 (2012), que establece medidas contra la discriminación; la Ley N°20.830 (2015), que creó el Acuerdo de Unión Civil como contrato entre dos personas con vida afectiva en común estable y, recientemente, la Ley N°21.120 (2018), que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género. Actualmente se discute en el Congreso una ley sobre Matrimonio Igualitario y la modificación a la Ley de adopciones, que permite la adopción por familias cualquiera sea su composición.

En la legislación laboral y de educación se incluyó la orientación sexual y la identidad de género como categorías protegidas de la discriminación, y la Ley N°20.968 (2016) –que tipifica los delitos de Tortura y de Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes– incorporó la orientación sexual y la identidad de género como categorías protegidas.

## Un desafío que persiste

Más allá de las políticas y leyes señaladas, se mantienen grandes desigualdades y discriminaciones basadas en el género. Aquí sólo mencionamos algunas.

Entre las brechas de género más graves sobresale la pobreza que afecta a las mujeres, pobreza económica y pobreza de tiempo. En 2017 la pobreza medida por ingresos alcanzó al 9,0% de las mujeres, por sobre el 8,2% entre los hombres (Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2018a). Esta brecha se relaciona con la menor participación laboral de las mujeres, en especial entre las más pobres, por la carga que significan las tareas domésticas y de cuidados (de hijos e hijas, adultos/as mayores, enfermos y/o discapacitados de la familia, por la presencia de alguna enfermedad o discapacidad) que inhiben su incorporación al trabajo remunerado.

La participación laboral del conjunto de las mujeres, a pesar de haber llegado a su mayor nivel, mantiene una brecha que se ha agudizado con la pandemia del Coronavirus. A fines de 2019 era de 52,7%, frente a 73,8% de los hombres (Guzmán, Gálvez y Riquelme 2020: 52), pero con grandes variaciones según grupo de ingreso: 26,7% en el decil más pobre y 72,1% en el más rico, una brecha de participación que es más aguda cuando hay hijos revelando cómo las tareas de cuidado recaen sobre las mujeres.

Las mujeres en su conjunto experimentan, además, pobreza de tiempo, derivada del trabajo no remunerado en las tareas de cuidado. Las mujeres trabajan, en promedio, prácticamente una jornada laboral más a la semana que los hombres (41,3 horas). En un día tipo, las mujeres destinan en promedio 5,9 horas al trabajo doméstico y de cuidados (no

remunerado) y los hombres 2,7 horas, y en una semana tipo, las mujeres destinan en promedio 41,3 horas y los hombres 19,2 horas. (Guzmán Gálvez y Riquelme 2020: 48).

En el mercado laboral, las mujeres se concentran en algunas ramas de actividad: en el comercio al por mayor y al por menor (21,7%); enseñanza, (15,0%); actividades de atención de la salud humana y de asistencia social, (10,8%); hogares que son empleadores, (8,4%); industria manufacturera, (7,3%); alojamiento y servicio de comidas, (6,2%) y administración pública, (5,4%) (Guzmán Gálvez y Riquelme 2020: 54). Están mayormente en sectores feminizados, ligados a los servicios y al cuidado de las personas, con bajas remuneraciones y en puestos de trabajo de menor calidad. El sector del trabajo doméstico remunerado –las trabajadoras de casa particular- prácticamente en su totalidad está conformado por mujeres (92,4%), es el sector con mayor informalidad, una de cada dos no tiene contrato de trabajo, y por ende cobertura de la seguridad social (53,4%). Las tasas de desocupación, previo a la pandemia, permanecían mayores entre las mujeres, con 7,7% frente al 6,6% en los hombres, en 2019 (Guzmán Gálvez y Riquelme 2020: 53). Ahora se han incrementado fuertemente.

A pesar de la ley que establece la igualdad de remuneraciones entre mujeres y hombres, en 2019, la brecha alcanzó a 28,1%, con un promedio de ingresos para las mujeres ocupadas de \$506.651 y \$704.274, para los hombres ocupados (Guzmán Gálvez y Riquelme 2020: 55).

Al llegar a la vejez, las mujeres reciben pensiones extremadamente bajas. En 2017, el ingreso promedio mensual de las pensiones y jubilaciones de las mujeres fue de \$198.716 (sólo \$113.118 en el primer decil de ingresos y \$415.265 en el décimo), frente a \$276.937 de los hombres y el porcentaje de mujeres en edad de jubilar que percibía jubilación o pensión vejez (mayores de 59 años) era de 31%, versus 63,6% de los hombres (mayores de 64 años) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2018). Ligado a su mayor esperanza de vida, condena a sectores mayoritarios de mujeres a la dependencia y la pérdida de dignidad.

También se expresa la pobreza de las mujeres en los embarazos adolescentes. Si bien en el país han disminuido los embarazos en adolescentes, en 2017, el 32,1% de mujeres de 12 años o más del decil más pobre había sido madre adolescente, mientras sólo el 7,3% en el decil más rico; el 36,4% de esas madres adolescentes carecía de educación formal y sólo el 9% tenía educación completa (Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2018).

En el ámbito educacional, se mantiene la educación sexista que reproduce los estereotipos de género y limita los proyectos de vida de las mujeres. De hecho, si bien muchas mujeres acceden hoy a los estudios superiores, especialmente tras la aprobación de la gratuidad, ellas siguen concentrándose en carreras feminizadas, extensión de los roles tradicionales de género, principalmente profesiones ligadas salud y bienestar y educación, y son muy minoritarias en las ingenierías y tecnologías (Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2018), determinando su ingreso al mercado de trabajo a puestos menos valorizados y remunerados.

En cuanto a la salud, el orden de género es un determinante social que afecta fuertemente a las mujeres, pero también a hombres y personas de la diversidad sexual. Sobresalen, entre otros, la prevalencia de síntomas depresivos que, en mujeres, triplica la de los hombres (Ministerio de Salud 2011). En el caso de los hombres, la sobre mortalidad (en causas externas, accidentes, suicidios, principalmente) (de Keijzer 1997: Ministerio de Salud 2011), el alcoholismo, tabaquismo, drogadicción. El VIH/SIDA entre jóvenes y hombres mayores homosexuales da cuenta de la discriminación que persiste hacia esas poblaciones.

Persisten los déficits en el ámbito de la sexualidad y la reproducción. Aún no es posible contar Educación Sexual Integral desde el nivel parvulario y tampoco con aborto legal, a pesar de las altas estimaciones de abortos inseguros.

La violencia de género ha aumentado, y en 2017, el 38,8% de mujeres entre 15 y 49 años declaró haber vivido una o más situaciones de violencia a lo largo de su vida, ejercida por su pareja o expareja (Subsecretaría de Prevención del Delito 2017). Las leyes y políticas implementadas han sido ineficaces e insuficientes, no cuentan con los recursos necesarios y no abordan el carácter estructural de la violencia en esta cultura patriarcal. Desde enero de 2017 se discute en el Congreso un proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia<sup>18</sup>, que alinea nuestra legislación con la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer "Convención Belem do Para" (1994), no logra avanzar por las resistencias a garantizar a las mujeres derechos para la prevención, tratamiento y reparación del amplio abanico de expresiones de la violencia de género.

La representación política de las mujeres sigue siendo deficitaria, aun cuando superan el 50% de la población. Su participación ha aumentado en la Cámara de Diputados y Diputadas desde el 5,8% en 1989 al 22,6% en 2017, y en el Senado desde 5,3% en 1989 a 26,1% en 2017, gracias a la implementación de la Ley N°20.840 (2015). En el cargo de alcaldesas, las mujeres han subido del 6,4% en 1992 a sólo el 19,1% de los municipios en 2016. En los Concejos Municipales el incremento de la participación femenina ha sido del 9,8% en 1992 al 24,7% en 2016<sup>19</sup>. La subrepresentación femenina se extiende a todos los poderes y organismos del Estado, a los organismos privados, a las organizaciones sindicales, gremiales, empresariales, a las universidades, los partidos políticos y los medios de comunicación.

En una búsqueda evaluativa, en marzo de 2019, el PNUD revisó los avances detectados en 2009 en materia de igualdad de género y encontró nuevos cambios en las representaciones culturales de los roles tradicionales de mujeres y hombres, con una reducción en las brechas en las representaciones de mujeres y de hombres, menor apoyo a la visión más tradicional, aunque con diferencias según las edades, nivel educacional y ciudad de residencia, sobresaliendo los cambios entre los hombres. Encontró también un apoyo masivo a la ley de cuotas en las elecciones parlamentarias, y su extensión a otras elecciones y a las empresas. Sin embargo, mientras los cambios en las prácticas de las mujeres en su incorporación al mercado de trabajo y en participación política son significativos, no son simétricos los cambios en las prácticas de los hombres, las que se mantienen casi inalteradas en cuanto a su incorporación a las tareas domésticas. Es decir, el peso del trabajo doméstico sigue recayendo en las mujeres. En ese sentido, los avances que se aprecian en igualdad se han dado en buena medida a costa de una sobrecarga de trabajo para las mujeres (PNUD 2019).

Estos avances son limitados, si se asume que el desafío es desmontar el orden patriarcal, funcional al modelo de desarrollo vigente, que se apoya en el trabajo gratuito de las mujeres. Un orden que se produce y reproduce cotidianamente a través de las leyes del mercado, de la legislación, de las instituciones del Estado, de las instituciones de educación, de los medios de comunicación, principalmente. Se trata, ni más ni menos, que de modificar relaciones que tienen en el trasfondo el uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza y el disciplinamiento. Es una violencia estructural que se expresa cotidianamente en múltiples formas, desde los llamados "micromachismos" y la violencia

---

<sup>18</sup> Proyecto de Ley Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Mensaje 307-364 de la Presidenta de la República, 24 de noviembre de 2016.

<sup>19</sup> Para más información ver "Indicadores subcomisión de estadísticas de género", INE, acceso el 12 de abril de 2021, <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/genero/indicadores-subcomision-de-estadisticas-de-genero>

simbólica, el acoso sexual, el acoso laboral, la violencia psicológica, la homofobia y la transfobia, hasta el femicidio, el asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres, incluidas las mujeres de la disidencia sexual.

Frente al proceso constituyente, la nueva Constitución debe crear un “nuevo contrato social de género”, que considere la redistribución del poder en todos los ámbitos de la sociedad, es decir, una Constitución paritaria, que incluya el derecho a los cuidados como una responsabilidad social, que termine con la tutela sobre los cuerpos y las vidas de las mujeres y estructure un Estado social de derechos que modifique la organización del orden laboral, termine con la precarización de la vida de las mujeres y de la disidencia sexual.

## Referencias

Aguayo, Francisco. 2020. “Masculinidades y políticas en América Latina transcurridos 20 años de los estudios de género de los hombres”. En *Masculinidades en América Latina. Veinte años de estudios y políticas para la equidad de género*, compilado por Sebastián Madrid, Teresa Valdés y Roberto Celedón, 331-358. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano – Fundación Crea Equidad.

Baeza, Angélica. 2019. “Cerca del 75% de los niños inscritos en Chile durante 2018 nació fuera del matrimonio”. *La Tercera*, 14 de enero. Acceso el 15 de febrero de 2021. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/cerca-del-75-los-ninos-inscritos-2018-nacio-del-matrimonio/480917/>

Frohmann, Alicia y Teresa Valdés. 1995. “‘Democracy in the Country and in the Home’: The Women’s Movement in Chile”. En *The Challenge of Local Feminisms. Women’s Movements in Global Perspective*, editado por Amrita Basu, 276-301. Boulder: Westview Press.

Guzmán, Virginia, Thelma Gálvez y Verónica Riquelme. 2020. *Justicia de Género: Económica*. Santiago de Chile: CEM.

INE. 2017. “Anuario de Estadísticas Vitales 2015”. Informe para el Instituto Nacional de Estadísticas, 25 de agosto.

INE. 2018. “Síntesis de resultados. Censo 2017”. Informe para el Instituto Nacional de Estadísticas, junio.

INE. s.f. “Indicadores subcomisión de estadísticas de género”. Acceso el 12 de abril de 2021. <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/genero/indicadores-subcomision-de-estadisticas-de-genero>

INE. s.f. “Esperanza de vida”. INE. Acceso el 12 de abril de 2021, <https://www.ine.cl/ine-ciudadano/definiciones-estadisticas/poblacion/esperanza-de-vida>

De Keijzer, Benno. 1997. “El varón como factor de riesgo. Masculinidad, salud mental y salud reproductiva”. En *Género y salud en el sureste de México*, coordinado por Esperanza Tuñón, 199-219. México: UJAT/ECOSUR.

- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2018a. *Casen 2017 Equidad de Género. Síntesis de resultados*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social y Familia [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2017\\_EQUIDAD\\_DE\\_GENERO.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2017_EQUIDAD_DE_GENERO.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2018b. *Casen 2017. Orientación sexual e Identidad de género*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social y Familia. [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Casen\\_2017\\_ORIENTACION\\_SEXUAL\\_IDENTIDAD\\_DE\\_GENERO.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Casen_2017_ORIENTACION_SEXUAL_IDENTIDAD_DE_GENERO.pdf)
- Ministerio de Salud. 2009. *Evolución del VIH-SIDA Chile, 1984-2008*. Santiago: Departamento de Epidemiología. Gobierno de Chile / Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud. 2011. *Situación Actual de la Salud del Hombre en Chile*. Santiago: Gobierno de Chile / Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud. 2011. Encuesta Nacional de Salud 2009-2010. Santiago de Chile: Gobierno de Chile / Ministerio de Salud.
- PNUD. 2010. *Desarrollo humano en Chile. Género: los desafíos de la igualdad 2010*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. 2019. *Una década de cambios hacia la igualdad de género en Chile (2009-2018). Avances y desafíos*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. 2017. *Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Subsecretaría de Educación Superior. 2019. "Informe Matrícula 2019 en Educación Superior en Chile. Evolución de Matrícula Total de Pregrado por sexo – Universidades". Acceso el 15 de febrero. <https://www.mifuturo.cl/informes-de-matricula/>
- Valdés, Teresa. 2020. "Masculinidad y políticas de igualdad de género. ¿Es posible 'hacer una raya al tigre'?". En *Masculinidades en América Latina. Veinte años de estudios y políticas para la equidad de género*, compilado por Sebastián Madrid, Teresa Valdés y Roberto Celedón, 303-330. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano – Fundación Crea Equidad.
- Valdés, Teresa. 2012. "Introducción: 20 años de políticas públicas para la igualdad de género. En *¿Construyendo igualdad? 20 años de políticas públicas de género*, editado por Teresa Valdés, 9-24. Santiago de Chile: Cedem, Observatorio de Género y Equidad.
- Valdés, Teresa. 1993. "El movimiento social de mujeres y la producción de conocimientos sobre la condición de la mujer", Documento de Trabajo. *Serie Estudios Sociales* FLACSO Chile, nº43.

Valdés, Teresa, Jacqueline Gysling y María. Cristina Benavente. 1999. *El poder en la pareja, la sexualidad y la reproducción. Mujeres de Santiago*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.

## II.3 Democracia, plurinacionalidad y derechos de los Pueblos Indígenas en Chile. Verónica Figueroa Huencho

### Introducción

Desde la creación de los Estados-nación, los Pueblos Indígenas se han visto obligados a adoptar formas de vida ajena a sus culturas, a sus cosmovisiones, debiendo asumir comportamientos considerados aceptables por una sociedad occidental que ha marcado la pauta de su desarrollo, quienes han ocupado espacios de poder político, social, económico y cultural, y que han utilizado dichos espacios para imponer no sólo sus modelos de vida sino también para ejercer su potestad de definir la estructura institucional y valórica a la que deben ajustarse todos aquellos individuos que habiten dentro de sus límites estatales.

Sin embargo, aun cuando han pasado siglos desde la conformación de estos Estados, los Pueblos Indígenas todavía deben experimentar la exclusión, producto de la colonización no sólo de sus espacios territoriales, sino también en sus modos de relación, de pensamiento o de organización, viéndose obligados a acomodar sus formas de vida a las impuestas por la sociedad occidental. Surgieron categorías como *"indio"* al que se le asignó un lugar en el último escalón de la jerarquía marcada por el conocimiento occidental, basado en el sistema de clasificaciones coloniales que aún persisten (Bengoa 2007).

Es así como se han visto despojados de sus tierras, han sido explotados como mano de obra, han visto debilitadas sus instituciones ancestrales, entre otros. En términos generales, la comparación entre población indígena y no indígena demuestra que la pobreza, la desnutrición, las enfermedades, la emigración, la desorganización social, entre otros, es considerablemente mayor en los Pueblos Indígenas, asociados asimismo a la pérdida progresiva de su patrimonio lingüístico, medicinal, cultural, entre otros.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido un importante avance en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas que promueven cambios relevantes a la naturaleza del Estado-nación y a las reglas del juego que se derivan de éste, especialmente aquellas relacionadas con la participación política y la representación en los espacios de poder, tensionando la representatividad en las democracias modernas.

De hecho, un debate interesante en las últimas décadas es la capacidad de las democracias liberales para responder al pluralismo que representan los pueblos indígenas, especialmente cuando se fundamentan en una idea de ciudadanía "neutral" con características universales en un mundo cada vez más globalizado. Por lo tanto, la homogeneidad que ha servido de sustento a la democracia es hoy uno de los pilares republicanos que forman parte de un debate necesario para reconfigurar las bases institucionales que han servido de excusa para la exclusión de los Pueblos Indígenas de los procesos de construcción del Estado.

Lo anterior se relaciona con otra dimensión sustantiva para los Pueblos Indígenas: la plurinacionalidad del Estado. Un Estado plurinacional supone reconocer la existencia en este territorio de diferentes naciones (no sólo la chilena), lo que obliga al Estado a encontrar, definir y entregar nuevos espacios para que todas estas naciones se sientan representadas y partícipes de la construcción de un proyecto social y político como es, efectivamente, pensar al propio Estado. No supone, por tanto, la supremacía de una nación sobre otra, sino más bien de la búsqueda de nuevas formas de participación y de definición de las reglas del juego basadas en el respeto y en la equidad.

Por lo tanto, democracia y plurinacionalidad constituyen dos conceptos importantes para la definición de un nuevo modelo de convivencia que rompa con más de dos siglos de tradición de un Estado que ha tendido a excluir e invisibilizar a los Pueblos Indígenas y les permita ejercer en plenitud sus derechos a la libre determinación y la autonomía. Efectivamente, tal como lo establece el artículo N° 3 de la Declaración de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, los Pueblos Indígenas tienen derecho a la libre determinación, que les permite determinar libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Seguidamente, en su artículo N° 4, señala que, en el ejercicio de la libre determinación, los Pueblos Indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

En este capítulo reflexionaremos en torno a los conceptos de democracia, plurinacionalidad y derechos de los pueblos indígenas poniendo de relieve aquellos elementos que restringen la participación y la representación política de los pueblos indígenas, y que deberían ser repensados para dar cabida a nuevas narrativas que se sustenten en la diversidad que caracteriza a las sociedades actuales, pero también las asimetrías de poder que subyacen a los mecanismos establecidos desde el modelo de Estado-nación y la democracia liberal. A partir de esta reflexión, se ofrecen alternativas que pueden favorecer una mejor convivencia.

## Pueblos Indígenas y Estado-nación: Elementos de una relación compleja

En la actualidad, los Pueblos Indígenas en Latinoamérica superan los 45 millones de personas (poco menos del 10% de la población total de la región), convirtiéndose en la zona de mayor densidad demográfica indígena del planeta. Se registran 826 Pueblos Indígenas distintos, de los cuales, unos 100 tienen carácter transfronterizo, es decir, que residen en al menos dos países de la región. En cuanto a la distribución de los pueblos en el continente, las realidades son heterogéneas: en Brasil se registran 305 Pueblos Indígenas, seguido por Colombia (102), el Perú (85) y México (78); en el otro extremo están Costa Rica y Panamá, con 8 y 9 Pueblos Indígenas cada uno, Chile también con 9 Pueblos Indígenas, El Salvador (3) y en Uruguay (2) (FILAC 2020).

En el reporte del Banco Mundial (2017), se establece que existen condiciones estructurales que anclan a los Pueblos Indígenas a la pobreza e impiden el desarrollo de su pleno potencial económico. De acuerdo con el mismo informe, en general, la probabilidad de que vivan en condiciones de pobreza extrema es 2,7 veces mayor que en el caso de la población no indígena. En Ecuador, la posibilidad de que un hogar sea pobre aumenta un 13% si el jefe de familia pertenece a un pueblo indígena, independientemente de su nivel de educación, género, lugar de residencia (urbana/rural) o el número de personas a su cargo. En Bolivia y México, esa probabilidad aumenta en 11% y 9% respectivamente.

En Chile, según el Censo de 2017, el 12,8% se declaró perteneciente a una etnia, con un total de 2.185.192 indígenas. La "etnia" mapuche mayoritariamente con 79,8%, seguida de los aymaras (7,2%) y diaguitas (4,1%). El 1,3% de los que declararon pertenecer a una etnia eligieron la categoría "otros" (28.115 personas). Los datos desagregados por Pueblos Indígenas son los siguientes: (a) el 79,8% se reconoció como Mapuche, (b) el 7,2% Aymara, (c) 4,1 Diaguita, (d) 1,5 Quechua, (e), 1,4 Licán Antai, (f) 0.9% Colla, (g) 0.4 Rapa Nui, (h), 0.1% Kawesqar, y (i) 0.1% Yagan.

Un elemento importante para comprender la naturaleza de la relación conflictiva entre los Pueblos Indígenas y el Estado es el proceso de construcción de este Estado, así como las formas de relación que asumieron con naciones preexistentes, es decir, que existían en los territorios donde estos Estados se instalaron (principalmente mediante el uso de la fuerza). Como elemento característico, los Pueblos Indígenas no fueron considerados parte de los proyectos de construcción del Estado. Como en otros países de América Latina, el Estado chileno se construyó siguiendo el modelo llamado "Estado-nación".

De hecho, la Revolución Francesa marcó un hito en la historia occidental donde los ideales asociados a la fraternidad, la libertad y la igualdad se convirtieron en principios rectores del diseño político, institucional y administrativo de los Estados nacientes (Figueroa Huencho, 2014). Efectivamente, como señala Amengual (2010), si la nación es la unidad consciente y la voluntad refleja de ser pueblo unido, el Estado es la estructuración jurídico-política de esta unidad como tal. Así surgen los estados nacionales, como unidades de ciudadanos iguales y libres que borran del mapa otras diversidades. Por otra parte, esta idea de nación ha encontrado un importante asidero en la propia configuración y estructura del Estado, por lo que muchas veces se tiende a identificar Estado y nación como sinónimos.

En el caso latinoamericano, las elites criollas negaron la existencia de las naciones preexistentes que componían los Pueblos Indígenas en este territorio y buscaron como ejes sustantivos para la construcción de sus países los principios e ideales europeos, en el entendido que la ilustración y la razón que tanto se valoraba alcanzar no estaba en estas poblaciones consideradas "salvajes" o "sin alma". De esa manera, un primer factor relevante para el caso latinoamericano, y particularmente el chileno es que lo indígena era considerado inferior, y que la construcción de una idea de nación no miraría "al pasado", sino que se construiría de manera deliberada pensando en "el futuro", un futuro a la usanza europea.

Lo anterior dio lugar a un diseño de Estado y de sociedad sin los Pueblos Indígenas, pues la diversidad que ellos aportan no era coincidente con la idea de una nación desarrollada, donde la propia idea de nación era entendida como un conjunto de ciudadanos iguales, a quienes une una misma historia y que aspiran a un mismo futuro, y que por lo tanto buscarán la generación e implementación de sistema de toma de decisiones que no atenten contra esa búsqueda de un solo bien común. La idea de igualdad, por lo tanto, sirvió de sustento para la homogeneización de los sistemas de representación política, pero también para la utilización y ocupación de los espacios públicos y de poder. Detrás de esta racionalidad existen, al menos, dos supuestos complejos de romper: a) Que el Estado es una entidad abstracta que se relaciona desde un lugar neutral con la ciudadanía, sin preferencias ni sesgos; y b) que esta neutralidad es valorada por la ciudadanía pues favorece el mérito por sobre otras características adicionales tales como el género, la etnia, el territorio, etc., cuya consideración en la toma de decisiones puede contribuir a la discriminación (Nimni 2018). Por lo tanto, resulta paradójico que haya sido ese ideario colectivo del "velo del Estado" en la relación con la ciudadanía el que haya servido de sustento a la negación de derechos para los Pueblos Indígenas, los que en el caso de Chile se reconocen como los más precarios de la región.

Estos elementos han configurado una relación asimétrica y compleja entre los Estados, las naciones hegemónicas y los Pueblos Indígenas, los que han visto restringidos el ejercicio de sus derechos bajo las reglas que se crearon producto de la fuerte interrelación entre el Estado y la nación, pues a partir de ella se definieron reglas del juego que no sólo los excluyeron del proceso político, sino que también los obligaron a integrarse de manera forzada a un proceso civilizatorio que buscaba su asimilación con los valores y principios de la sociedad mayoritaria y depositaria del poder (Dunaway 2003).

En el caso de Chile, este objetivo se puede identificar de manera temprana, no sólo porque la primera Constitución no reconoció la existencia de otras naciones fuera de la chilena, sino también porque se dictaron leyes y políticas orientadas a terminar con las culturas colectivas de los Pueblos Indígenas, obligándoles a adoptar las formas de vida que se consideraban “apropiadas”. Un ejemplo de esto lo encontramos en el “Reglamento a favor de los ciudadanos indios” de 1813, el que parte señalando lo siguiente: *“Deseando el Gobierno hacer efectivos los ardientes conatos, con que proclama la fraternidad, igualdad y prosperidad de los indios y teniendo una constante experiencia de la extrema miseria, inercia, incivilidad, falta de moral y educación en que viven abandonados en los campos con el supuesto nombre de pueblos; y que a pesar de las providencias que hasta ahora se han tornado (y tal vez por ellas mismas) se aumenta la degradación y vicios, a que también quedaría condenada su posteridad, que debe ser el ornamento de la Patria, se establece el siguiente reglamento”*.

Cabe señalar, asimismo, que ninguna Constitución ha reconocido en Chile a los Pueblos Indígenas, salvo la de 1822, en cuyo artículo 47 se limitaba a ordenar, muy en el espíritu de la época que: “Corresponde al Congreso, cuidar de la civilización de los indios del territorio”. La Constitución actual, por su parte, señala de manera explícita en su artículo 5ª que “la soberanía reside esencialmente en la Nación”, siendo sus emblemas nacionales la bandera nacional, el escudo de armas de la República y el himno nacional. De esa manera, se produce una tensión no resuelta pues los Pueblos Indígenas buscan ser actores clave dentro de los Estados (Figueroa Huencho 2014). Para ello, es necesario no sólo cambiar la naturaleza del Estado, sino también poner en cuestión los principios de la democracia, los que han servido para mantener la desigualdad en la representación de las minorías nacionales.

A continuación, reflexionaremos en torno a este concepto a la luz de las demandas de los Pueblos Indígenas.

## Democracia, participación y representación: conceptos en tensión

La maduración de un proyecto de Estado sustentado en la idea de una sola nación ha permitido instalar la idea de una ciudadanía igualitaria y homogénea. Es decir, la nación se entiende conformada por sujetos iguales, con las mismas aspiraciones, con las mismas demandas, donde la delegación de poder que hace esta ciudadanía igualitaria hacia las autoridades se entiende como una representación de unos deseos colectivos que es posible estandarizar, donde se pueden identificar con claridad cuáles son las reglas de convivencia y los valores que esta “comunidad nacional” quiere ver realizados.

Con ello se legitima la acción de un Estado que responde, de manera homogénea, a dichas aspiraciones generando un entramado institucional, político y administrativo igualmente homogéneo. Las demandas de los pueblos indígenas han puesto de manifiesto los límites culturales de este enfoque liberal, así como la parcialidad con la que se han definido valores como la libertad, la igualdad, la autonomía, el pluralismo y la dignidad. Asimismo, han puesto en tensión la construcción de un ideal de democracia basada en una concepción liberal que tiende a ocultar las diversidades que están detrás de esa concepción de ciudadanía. De hecho, no sólo los pueblos indígenas como naciones preexistentes están empujando esta agenda, sino que un gran número de naciones sin Estados, las que han sido incorporadas como sujetos igualitarios dentro de las democracias, están luchando por convertirse en actores políticos. En ese sentido, existen más de 3000 naciones en el mundo, mientras que, con la admisión de Sudán del Sur en julio de 2011, hay 193 estados

representados en el Sistema de Naciones Unidas. En 1993, menos de 20 estados eran étnicamente homogéneos en el sentido de que las minorías culturales representaban menos del 5% de la población.

En términos sencillos, la democracia se refiere a las instituciones de gobierno que garantizan que todos los gobernados tengan la misma voz política en la toma de decisiones políticas, generalmente a través de la elección de actores políticos que representan sus intereses. En ese sentido, un conjunto de instituciones permiten sostener la democracia, especialmente la libertad de prensa, la independencia del poder judicial, la realización de elecciones libres y justas basadas en el derecho al voto, entre otros. De esta forma, en las últimas décadas la democracia se ha posicionado como el mejor sistema para garantizar que el Estado responda a las expectativas, intereses y aspiraciones de las personas.

De acuerdo con Bevir (2010), los cambios en la composición de las sociedades actuales, así como la emergencia de nuevos actores en los espacios políticos plantean nuevos desafíos a las democracias, especialmente a la representación. La democracia representativa ha sido un pilar importante en el pensamiento político del Siglo XIX, incorporando en su narrativa principios como la libertad, el Estado y la nación para controlar la contingencia. El principio de la libertad sugirió que la democracia era algo así como el “resultado teleológico de la historia” (Bever 2010).

El principio de la nación sugería que los ciudadanos de una democracia tenían un bien común que guiaría su vida pública. Finalmente, el principio del Estado sugirió que este era la expresión de este bien común. Colectivamente, estos principios contribuyeron a una teoría de la política en la que la democracia representativa apareció como la expresión perfecta del bien común de una nación establecida dentro de un Estado, favoreciendo así la exclusión de grupos considerados minoritarios, no sólo en términos de magnitud sino también respecto de lo que las naciones hegemónicas buscaron instalar.

Desde una perspectiva de representación, la democracia detenta los valores de la igualdad política de las personas en el entendido que todas gozan de los mismos derechos y deben ser tratados con la misma dignidad. Sin embargo, esa igualdad ha sido definida desde una perspectiva occidental que ha definido aquello que se valora y que se considera moralmente deseable, definiendo desde un lugar hegemónico el rol que cabe a los pueblos indígenas en los espacios públicos y de poder. De esa forma, la ciudadanía es vista a través del principio de igualdad que caracteriza el liberalismo, donde la democracia brinda igualdad de oportunidades para todos. Sin embargo, esa igualdad se ve afectada por la posición de mayoría de la nación dominante, la que tiene su identidad cultural, sus valores, sus principios y necesidades reconocidas por la institucionalidad del Estado al que modeló de acuerdo con su realidad.

Desde una perspectiva aplicada, se entiende que un aspecto sustantivo del ejercicio democrático es el sufragio que permite evidenciar la voluntad de la mayoría ciudadana, valorando asimismo la participación mayoritaria en los procesos electorarios. Sin embargo, esta perspectiva resulta limitada para dar cabida a los grupos minoritarios o subrepresentados bajo las reglas democráticas, como ocurre con los Pueblos Indígenas, especialmente cuando que sólo releva la perspectiva electoral. Dado los imaginarios que el modelo de Estado nación ha instalado, la igualdad formal no considera la diversidad étnica de los pueblos indígenas y el rol que esa pertenencia étnica ha tenido en la distribución de derechos en la sociedad. La valoración de la democracia sólo como un ejercicio electoral ha tendido a crear una supremacía de las mayorías y la mantención de grupos o colectivos que siempre estarán fuera de los espacios de poder, aun cuando éstos tengan el estándar de pueblos o naciones preexistentes como ocurre con los Pueblos Indígenas.

Por lo tanto, resulta relevante considerar la dimensión del poder y la exclusión como parte del análisis en torno a la representatividad que parece asegurar la democracia, pues el principio de “un hombre, un voto” no incorpora la narrativa que surge desde los pueblos

indígenas u otros colectivos minorizados o subalternizados que no han tenido la oportunidad de posicionar, en igualdad de condiciones, sus propuestas y demandas. Más bien, ha servido para mantener los pilares del Estado-nación, dificultando la introducción de modificaciones pues desde la perspectiva de las democracias liberales, son estos valores, principios y comportamientos los que se consideran “naturales”, racionales y que contribuyen a la idea del bien común. Sin embargo, esto tiende a intensificar las injusticias que surgen producto de la exclusión, pues la acusación de los pueblos indígenas es que sólo serán considerados iguales si participamos en el comportamiento cultural de la mayoría hegemónica.

Por lo tanto, surgen desafíos al concepto de democracia pues la exclusión sigue estando presente para los Pueblos Indígenas. Si bien esto no se hace por la medida de la fuerza del Estado en contra de su representación o participación, sí se mantiene bajo mecanismos institucionalizados y legitimados a lo largo del tiempo, donde el Estado-nación ha tenido la oportunidad de madurar un proyecto que resulta complejo de cambiar, pues todo el entramado institucional ha servido de base para esa legitimación: los sistemas educativos, los mecanismos de participación política, la configuración y ejercicio del poder, entre otros.

Desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas, la democracia no reconoce la dimensión de poder en la determinación de las mayorías versus las minorías, por lo que se hace necesario explorar otras formas de participación y representación que reconozcan el carácter colectivo de estos Pueblos.

## Plurinacionalidad y reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas: una agenda alternativa

Como respuesta estas limitantes, desde la década de los noventa han surgido importantes movimientos indígenas que han demandado a los Estados el reconocimiento de sus derechos como naciones preexistentes, presionando a la comunidad internacional para la aprobación de un marco que sirva de parámetro a los Estados para favorecer el desarrollo pleno de los Pueblos Indígenas, de sus culturas y proyectos de vida, amenazados por un modelo de Estado-nación que ha tendido a invisibilizarlos, marginarlos o incluso exterminarlos.

Sin embargo, estos movimientos también tienen alcances transversales y universales en sus demandas: el cuidado del medio ambiente, el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, la aplicación de políticas de desarrollo sustentables, las reflexiones sobre conceptos tan importantes como el de ciudadanía y autonomía, el anhelo de consolidar estados pluriculturales y pluriétnicos, entre otros (Rodríguez, 2008). En ese sentido, la globalización, con su lógica homogeneizadora a nivel planetario, vino a reforzar identidades que ya buscaban ser fortalecidas desde los modelos de Estado-nación latinoamericanos, generando una profundización de los modelos de explotación de sus tierras y sus formas de vida.

En términos generales, las demandas y propuestas que surgen desde los Pueblos Indígenas son variadas, pero existen similitudes importantes: la reivindicación territorial, la protección del medio ambiente, el ejercicio de sus derechos de libre determinación y autonomía donde consideren sus prácticas culturales, sociales y políticas, su identificación como sujetos colectivos de derecho, la promoción de sus derechos lingüísticos, entre otros, todo ello consagrado dentro de un Estado que se reconozca como plurinacional. Por lo

tanto, es la plurinacionalidad una primera propuesta importante que permitiría disminuir las exclusiones de las que han sido víctimas los Pueblos Indígenas, permitiendo ejercer su soberanía para definir en igualdad de condiciones con la nación chilena, los términos políticos, sociales, económicos y culturales en los cuales quieren sustentar su existencia presente y futura.

### **Plurinacionalidad del Estado: Un marco para el ejercicio de derechos**

Entre las propuestas más relevantes de las últimas décadas podemos encontrar la plurinacionalidad, la que apunta un cambio estructural en la naturaleza del Estado. Como se ha señalado, la lógica de una nación única no ha permitido el ejercicio adecuado de los derechos de los Pueblos Indígenas. Un Estado plurinacional supone reconocer la existencia en este territorio de diferentes naciones (no sólo la chilena), lo que obliga al Estado a encontrar, definir y entregar nuevos espacios para que todas estas naciones se sientan representadas y partícipes de la construcción de un proyecto social y político como es, efectivamente, pensar al propio Estado (Figuroa 2020).

De acuerdo con los principios del Estado-nación, la soberanía reside en la nación la que delega dicho poder al Estado para que la represente y actúe en su nombre, buscando alcanzar el bien común. Sin embargo, la plurinacionalidad supone que el Estado “devuelva” la soberanía no sólo a la nación hegemónica, la que probablemente ocupó ese lugar gracias a estrategias que le permitieron hacerse con el poder político, sino también a todas las naciones que se encuentran en su territorio, incluyendo a las naciones preexistentes conformadas por los Pueblos Indígenas.

Como señala Cordero (2018), la plurinacionalidad en el Estado supone abandonar el principio de legitimidad nacional e incorporar el de legitimidad plurinacional. A diferencia de lo que supone el Estado-nación (una nación única y homogénea ejerce su derecho de autodeterminación en los límites territoriales del Estado), el principio plurinacional implica la posibilidad de que coexistan en el territorio de un mismo Estado múltiples naciones que ejercen su autodeterminación. Partiendo de esta premisa, los Estados plurinacionales asumen el reto de acomodar la diversidad social en esquemas institucionales que permitan lo anterior.

La plurinacionalidad no supone, por tanto, la supremacía de una nación sobre otra, sino más bien de la búsqueda de nuevas formas de participación y de definición de las reglas del juego basadas en el respeto y en la equidad. La plurinacionalidad es un paraguas importante para dar cabida a la diversidad, lo que no significa poner en riesgo la existencia del Estado, sino de encontrar nuevas formas que den legitimidad a este, favoreciendo y potenciando una mejor transferencia de poder hacia los territorios donde la propia idea de un Estado unitario no ha permitido el reconocimiento de la diversidad geográfica en el caso de Chile.

## **Libre determinación y autonomía: principios sustantivos para la representación política**

Las demandas de los pueblos indígenas son diversas, y abarcan cuestiones relacionadas con elementos estructurales como los cambios a la naturaleza del Estado, avanzando hacia un Estado plurinacional, como otras que se consideran pilares para el ejercicio de sus derechos legítimos de participación y representación política. Entre ellos encontramos los derechos de libre determinación y autonomía, establecidos en el marco internacional de derechos y contenidos en diferentes instrumentos, Pactos y Convenios que el Estado de Chile ha ratificado.

Entre ellos, uno de los más relevantes es la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas (2007)<sup>20</sup>, siendo el instrumento más amplio relativo a los derechos de los Pueblos Indígenas existente en el ámbito del derecho y las políticas internacionales, donde se recogen normas mínimas en materia de reconocimiento, protección y promoción de estos, orientando a los Estados y Pueblos Indígenas en la elaboración de leyes y políticas que les afectan, especialmente en el establecimiento de medios para atender mejor sus reclamaciones. Otro instrumento sustantivo para los Pueblos Indígenas es el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile en el año 2008, el cual se convierte en un importante avance en materia de reconocimiento de derechos indígenas.

La libre determinación como derecho humano se consagra en dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos fundamentales, adoptados por la ONU en 1966: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, se recoge en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, obligando a los Estados a generar las adecuaciones internas que permitan a los Pueblos Indígenas establecer libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultura. Asimismo, respetar su derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos.

Sin duda, dados los efectos del Estado-nación especialmente en la definición del territorio y la soberanía, un desafío para las sociedades actuales será encontrar espacios para la generación y ejercicio de la autonomía y la libre determinación de los Pueblos Indígenas en aquellos territorios diferentes a los ancestrales, pues ese derecho se entiende una prerrogativa de las naciones en cuanto tales, independientemente del lugar geográfico que ocupen. Si tenemos en consideración que los procesos migratorios de los Pueblos Indígenas fueron forzados por la acción del Estado, con mayor razón cabrá encontrar los espacios para el reconocimiento apropiado de los derechos legítimos de estos pueblos.

El derecho de determinación es fundamental para los Pueblos Indígenas porque les permite visualizar su propio futuro, establecer sus propios objetivos y tomar las decisiones necesarias que les permitan transformar esas visiones y objetivos en realidades. Esto se relaciona también con la participación en la toma de decisiones en la institucionalidad del Estado, donde la interculturalidad como principio es fundamental al invitarnos a encontrar

---

<sup>20</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. "Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas", A/61/295 (13 de septiembre de 2007).

nuevas formas de relación armónica a partir del reconocimiento y respeto de las diferencias para construir así un sistema que sea realmente democrático

Aquí, nuevamente debemos desmitificar la idea de que el ejercicio de la autonomía y la autodeterminación sólo se puede dar a nivel de Estado: las naciones, dentro de estos Estados, pueden ejercer ese derecho dentro de sus límites. De ahí que sea importante redefinir los alcances de ese Estado y el concepto de plurinacionalidad se torna relevante. Por lo tanto, como es en el caso de Chile donde dos o más naciones residen en un mismo espacio territorial y no es posible separarlas con criterios territoriales, es posible avanzar en el reconocimiento de derechos de diferente tipo.

El reconocimiento constitucional desde un Estado plurinacional con autonomía (territorial y no territorial) permitiría avanzar en el reconocimiento de nuevos derechos políticos, derechos de representación, de consideración de nuestros sistemas educativos, de derechos culturales o lingüísticos, en la relación con la naturaleza, y por qué no, en cambios al sistema judicial y la forma en la que reconoce las diferentes naciones que existen en este territorio. En ese sentido, podríamos plantear que para los Pueblos Indígenas el pleno ejercicio de sus derechos individuales radica en el reconocimiento y goce pleno de sus derechos colectivos.

Estas formas de relación se deben dar en los planos políticos y administrativos procurando reconocer que las políticas públicas, así como los programas, planes y proyectos no pueden ser diseñados desde una lógica homogénea. De esa forma, la participación de los Pueblos Indígenas se debe dar en diferentes espacios para asegurar una mejor coherencia entre el diseño y la implementación de las decisiones.

El ejercicio de los derechos de libre determinación y autonomía permitirían, a su vez, mejorar el estándar con el cual se pueden hacer exigibles otros derechos consagrados en el marco internacional. Tal como están reconocidos en diferentes instrumentos, los principales derechos que los Estados deben garantizar a los Pueblos Indígenas son:

- **Derecho a las tierras, territorios y recursos:** “Derecho de los Pueblos Indígenas a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”; “Las tierras, territorios y recursos que poseen con arreglo a conceptos indígenas consuetudinarios de "propiedad"; “Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos”; “Los Estados establecerán y aplicarán procesos por los que se reconozcan y adjudiquen los derechos de los Pueblos Indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos”.
- **Derechos económicos, sociales y culturales:** “Derechos de los Pueblos Indígenas a la salud, la educación, el empleo, la vivienda, la salud, la seguridad social y un nivel de vida adecuado”; “Derecho a no ser sometidos a asimilación ni a la destrucción de su cultura”; “Derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales”; “Derecho a impartir sus convenciones culturales y a obtener la repatriación de sus restos humanos”; “Derecho a "mantener, controlar, proteger y desarrollar" su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales”; “Derecho de los individuos indígenas a pertenecer a una comunidad o nación indígena de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate”.
- **Derechos colectivos:** “libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular, la fundada en su origen o identidad indígenas”; “Promueve el reconocimiento de los derechos colectivos a sus tierras, territorios y recursos como equivalentes de los derechos de las personas no indígenas a su propiedad”.

Lo anterior, finalmente, debe ir de la mano del reconocimiento de derechos culturales, económicos y lingüísticos, entre otros, para los Pueblos Indígenas de manera puedan asegurar la transmisión de su cultura, especialmente en espacios públicos y de ejercicio del poder. Para ello se debe reconocer que ha habido una imposición cultural, y que las oportunidades de desarrollo no han sido las mismas para los Pueblos Indígenas, quienes han debido encontrar espacios donde poder vivir su cultura, pero con grandes limitaciones. Donde han debido enfrentar incluso el desconocimiento por parte del Estado de su propia existencia, como ha ocurrido con el pueblo Selknam, el que está en vías de ser reconocido prontamente, o el pueblo Chango, recientemente reconocido en la legislación chilena.

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos visto las exclusiones a las que se han debido enfrentar los Pueblos Indígenas. De esta forma, en términos de convivencia, las relaciones entre los Pueblos Indígenas y los Estados han estado marcadas por la existencia de conflictos y por una realidad de discriminación que ha perdurado a través de los años, y que ha venido marcada por las “reivindicaciones de las culturas oprimidas y por su lucha contra la hegemonía de una cultura que pretende identificarse con lo universal” (Vallescar Palanca 2000).

En este contexto, los conceptos de Estado-nación y democracia se han visto tensionados por propuestas que buscan generar transformaciones estructurales a los términos de convivencia en las sociedades actuales, impulsadas de manera importante por los Pueblos Indígenas desde los años noventa en la búsqueda por convertirse en actores políticos, con participación y representación plena en la vida de los Estados. Máiz y Requejo (2005) sostienen que la dimensión liberal de la democracia debe incorporar elementos que permitan plantear una teoría liberal-democrática de la nacionalidad y la cultura, que asuma el hecho de que “una comunidad cultural o nacional incluye activa participación en la discusión que la crea (Máiz y Requejo 2005). Por lo tanto, las propuestas de los Pueblos Indígenas suponen la expansión de la democracia para incorporar en un solo Estado la autonomía y representación de sus derechos.

Como hemos visto, ha existido una prevalencia en las últimas décadas por entender la democracia representativa como mecanismos electorales a través de los cuales los ciudadanos transfieren mandatos a los funcionarios electos y los hacen responsables de cumplirlos. Sin embargo, desde una perspectiva liberal, esto contribuye a generar una concepción de ciudadanía como una categorización homogeneizadora que excluye a los colectivos sujetos de derechos de participación política como los Pueblos Indígenas. Una forma de democracia plural, que reconozca e incorpore a las naciones indígenas requiere transformaciones más profundas de la democracia, dejando de lado la estructura del Estado-nación. En ese sentido, se requiere que la democracia avance en el reconocimiento de los derechos colectivos, siendo una pluralidad de “demos” dentro de un arreglo más amplio, en lugar de una concepción estatal de “demos únicos” (Requejo 2001).

Asimismo, las propuestas en torno a la plurinacionalidad permitirían un mejor ejercicio de la representación, especialmente al dar cabida a la libre determinación y la autonomía. Si bien existe conciencia de lo difícil que resulta mover los cimientos del Estado-nación, experiencias en contextos latinoamericanos y anglosajones dan cuenta que se trata de un camino posible. En ese sentido, hoy más que nunca, queda clara la perspectiva sistémica que tiene el avance en estas materias, pues no se trata sólo de cuestiones

políticas o culturales, sino también una agenda que incide en el modelo de desarrollo económico.

El proceso de cambio constitucional en Chile se convierte en una oportunidad histórica para avanzar en el reconocimiento de derechos defendidos desde los Pueblos Indígenas. Esta oportunidad, a su vez, nos permite cuestionar conceptos y prácticas vinculadas a la misma democracia, al ejercicio de la ciudadanía, a la valoración de la igualdad y el individualismo por sobre la equidad y el reconocimiento de lo colectivo, entre otros aspectos.

En ese sentido, es posible la emergencia de nuevas ciudadanía, culturalmente diferenciadas, sustentadas en la autodeterminación como derecho legítimo de las naciones y Pueblos Indígenas, reconociendo su derecho a participar activamente en la toma de decisiones de los gobiernos. Con ello, Chile puede comenzar a transitar un camino hacia la interculturalidad y la convivencia basada en el reconocimiento de estos "otros" invisibilizados, desconocidos e incomprensidos por siglos, que son los Pueblos Indígenas.

## Referencias

- Amengual, Gabriel. 2010. "La libertad y su realización. La antropología de la Filosofía del Derecho". *Contrastes Revista Internacional de Filosofía*, vol. 15, n°2: 23-38.
- Banco Mundial. 2017. *Los Pueblos Indígenas en América Latina. Balance político, económico y social al término del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas en el Mundo*. Washington. D.C.: Banco Mundial.
- Bengoa, José. 2007. *"La emergencia indígena en América Latina"*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Bevir, Marck. 2010. *Democratic governance*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Cordero, Sofía. 2018. *La plurinacionalidad desde abajo. Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador*. Quito; La Paz: FLACSO Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Bolivia.
- Dunaway, Wilma. 2003. "Ethnic Conflict in the Modern World-System: The Dialectics of Counter-Hegemonic Resistance in an Age of Transition", *Journal of World Systems Research*, vol. 9, n°1: 3-34.
- Figuroa Huencho, Verónica. 2014. *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Figuroa Huencho, Verónica. 2020. "Nueva Constitución y pueblos indígenas: ejes sustantivos para un nuevo acuerdo de convivencia". En *Wallmapu: Ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, editado por Enrique Antileo, et al., 181-180. Santiago de Chile: Pehuén Editores /CIIR.
- FILAC. 2020. *Los Pueblos Indígenas ante la Pandemia del COVID19. Plataforma Indígena Regional COVID19. Primer Informe regional*. La Paz: FILAC/ FIAY. Acceso el 12 de agosto de 2020. [https://indigenascovid19.red/wp-content/uploads/2020/05/FILAC\\_FIAY\\_primer-informe-PI\\_COVID19.pdf](https://indigenascovid19.red/wp-content/uploads/2020/05/FILAC_FIAY_primer-informe-PI_COVID19.pdf)

- Máiz, Ramón y Ferrán Requejo. 2005. "Introduction". En *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, editado por Ramón Máiz y Ferrán Requejo, 1-12. Londres/Nueva York: Frank Cass.
- Nimni, Ephraín. 2018. "Liberal Nation States and the Antinomies of Minority Representation: The Impact on the Republic of Turkey". En *Democratic Representation in Plurinational States. The Kurds in Turkey*, editado por Ephraim Nimni y Elçin Aktoprak, 11-39. London: Palgrave Macmillan.
- Requejo, Ferrán. 2001. "Political liberalism in Multinational States". En *Multinational Democracies*, editado por Alain G. Gagnon y James Tully, 110-132. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodriguez, Javier. 2008. Los movimientos indígenas en América Latina. Resistencias y alteridades en un mundo globalizado. *Gazeta de Antropología*, vol. 24, n°2:1-20.
- Vallescar Palanca, Diana. 2000. *Cultura, multiculturalismo e interculturalidad: hacia una racionalidad intercultural*. Madrid: Editorial Perpetuo Socorro.

## **II.4 La vía política hacia la Autonomía: una comprensión del discurso y práctica de la Identidad Territorial Lafkenche en torno a la Plurinacionalidad, 1996-2020. Fernando Pairican**

Dialéctica desde una perspectiva autonomista mapuche 1910-1990: uniendo la rebelión y la institucionalidad.

El movimiento mapuche surgió con la fundación de la Sociedad Caupolicán Defensora de La Araucanía (SCDA) en 1910. Sus líderes prometieron defender al pueblo mapuche – concluida la Ocupación territorial (1861-1883)–, dentro de los marcos institucionales impuesto por la República como una estrategia política para desarrollar demandas y tomar fuerza como pueblo luego de una guerra de invasión (Pairican, Urrutia y Alvarado 2020). La SCDA se inspiró en la tradición de los Ñidolongko, es decir autoridades tradicionales que pactan con los líderes de la República de “poder a poder”. En este caso, la educación con el fin de revertir las pérdidas de tierras en las reducciones, para esos años usurpadas por los agricultores debido a la poca capacidad de cercado por parte de los mapuche y las compras fraudulentas hechas a través de funcionarios chilenos (Bengoa 2000).

Luego de la Sociedad Caupolicán Defensora de La Araucanía, surgió la Federación Araucana a manos de Aburto Panguilef (Foerster y Montecino 1988). Influida en una primera instancia por la religión cristiana, Panguilef analizó la historia mapuche en un sentido bíblico. Desde su óptica, los mapuche estuvieron sujetos a una perspectiva de opresión semejante al judío, ante lo cual, las discusiones políticas desarrolladas en Medio Oriente, en específico la descolonización, permitieron espacio para la formación de una República independiente como da cuenta el caso de Israel. Aburto Panguilef denomina a su proyecto la República Araucana y vio en la historia mapuche en paralelismo con la situación judía, y por ende, el sionismo como una estrategia política de unificación nacional. (Menard 2008). Años después, específicamente la poeta Graciela Huinao lo volverá a recuperar al sostener en un extracto de “salmo 149: “Nunca fuimos/el pueblo señalado/pero nos matan/en señal de la cruz” (Huinao 1992).

Hacia la década del 30', con el surgimiento de gobiernos dictatoriales que hicieron uso de los conceptos de raza, los mapuche no quedaron ausentes de dicha óptica. Algunos de sus liderazgos, ahora politizados con el uso del concepto araucano, en un sentido de resistencia, instalaron un monumento en honor a Kalfülíkan en Temuco. Sin embargo, en el interior de esta misma organización, los más jóvenes de la Sociedad Caupolicán, sin desconocer el aporte de sus mayores, optan por cambiar de estrategia política incluyéndose la demanda por recuperaciones de tierras y una legislación específica para el fomento de la identidad política (Foerster y Montecino 1988).

¿Cómo hacerlo? La inserción al modo de producción capitalista fue visto como una opción. El dirigente que mejor expresó este camino fue Venancio Coñuepan junto a la Corporación Araucana. Este dirigente, analizó en base al modo de producción capitalista una posibilidad para revertir la pobreza del pueblo mapuche sin perder las tradiciones como costumbres del pueblo mapuche (Ancan 2010). Las reducciones de tierras, como parte del diseño estratégico, necesitaron de su empoderamiento económico, y dentro de ello, sin abandonar la protección de las reducciones fomentaron la educación como prioridad política.

La estrategia obtuvo algunos logros en La Araucanía hacia la década del 50', Carlos Ibáñez del Campo, promotor de una refundación capitalista, vinculado a un modelo norteamericano de capitalismo, es decir progreso e identidad, incorporó (o intenta) el factor étnico al modo de producción con el propósito de evitar el avance del comunismo como alternativa. Un proceso general que se efectúa por algunos militares en esos mismos años en América Latina. Así, Venancio Coñuepan (como sus antecesores en el siglo XIX) ocupa un importante cargo en el gobierno chileno al ser nombrado Ministro de Tierra y Colonización (Ancan 2010).

Otras militancias optaron por fortalecer el proceso de Reforma Agraria que avanzaba en América Latina como lo señalaba la Revolución del 52 en Bolivia y, luego del triunfo de Velasco Alvarado en 1968 en el Perú. Ambas promovieron reformas agrarias uniendo a su vez el factor indígena como parte de la identidad nacional. Si bien el caso de Arbenz en Guatemala no pareció influir en los mapuche durante ese periodo, en el transcurso de la década 80', el fomento del idioma, y para tales efectos una institucionalidad tuvo repercusiones en los pueblos originarios. En efecto, los debates maya en México y Guatemala, luego aymara como q'chua en Bolivia, fueron aprendizajes adquiridos por la militancia mapuche en la década de los 70 y 80'.

Uno de esos debates fue el uso de la institucionalidad como instrumento de empoderamiento político, lo que se une a la historia misma del movimiento mapuche como hemos dado cuenta al efectuar una breve reseña del primer ciclo del movimiento mapuche (1910-1964).

¿A qué se debe su decaimiento en el seno del pueblo mapuche? Coincide con los movimientos insurgentes de izquierda en la década de los 60', los cuales propician un aceleramiento de los tiempos históricos al promover una radical reforma agraria. Sin embargo, los vínculos con las izquierdas latinoamericanas provocaron un nuevo tipo de rupturas en un corto plazo en los movimientos indígenas, acusando los militantes indígenas incomprendiones a sus tradiciones culturales al poner hincapié en una perspectiva campesina antes que étnica.

Las décadas de desarrollismo (1930-1958), fomentaron la recuperación de la lengua y algunas instituciones con para desarrollar emprendimientos en los pueblos indígenas (Ancan, 2012). Si bien, en menor medida se debatió la cuestión política, específicamente incorporaciones a las tomas de decisiones, el caso de Coñuepan podría ser visto como una excepción a la regla en la década del 50', aunque la historia del primer ciclo del movimiento mapuche da cuenta de la capacidad de insertarse a las tensiones de ese momento. Así lo dio cuenta las escrituras de los fundadores del movimiento por derechos civiles mapuche en la primera mitad del siglo XX (Montecino y Foerster 1989; Antileo y Alvarado 2019; Cayuqueo: 2020; Ancan 2010).

Las principales tensiones a este ciclo del movimiento mapuche surgieron como resultado del contexto internacional de la Guerra Fría. Su segunda etapa (1959-1991), en que sus epicentros fueron las naciones del tercer mundo y en específico poblaciones indígenas como dan testimonio los maya de Guatemala y aymara-q'echua del Perú. Ambos pueblos tuvieron alta tasas de violación a los derechos humanos por parte de las dictaduras militares, acusando a la población de colaboración con las guerrillas. En otros casos, las mismas guerrillas ejercieron violencia sobre sus habitantes por "colaborar" con los organismos del Ejército de los gobiernos de turno. Las comisiones de Derechos Humanos de Guatemala y el Perú son enfáticas en ello: el concepto que usaron fue genocidio.

Esa experiencia contribuyó a que los movimientos indígenas desarrollaran un camino propio en el escenario político latinoamericano sin olvidar sus tradiciones políticas como lo fue el sindicalismo agrario y urbano. Esa ideología de la protesta –y la insurgencia– se articuló con la democracia y la vía electoral. Todas ellas contribuyeron para repensar una vía política que tuviese al centro del proceso la democracia como un camino factible,

el que luego se complementó con los diseños que dieron como resultado la Plurinacionalidad como un concepto de unificación de las distintas identidades políticas como vías para desarrollar los procesos políticos. Esa dialéctica ha sido una de las claves del proceso político indígena en América Latina.

La Reforma Agraria también es un hito a considerar. En el caso mapuche adquirió una dimensión de levantamientos en la Provincia de Arauco y Cautín en la década del 70'. La Reforma por la tierra intensificó las diferencias de clase y desempolvó antiguos conflictos por la tierra que inevitablemente se suscribieron a la Ocupación de La Araucanía. Así lo plantea Heriberto Ailló en diciembre de 1970: "Mantén tu tralca detrás de la puerta siempre bien aceitado para que te defienda de la agresión del enemigo, que son: los latifundistas, la burguesía y la policía a su servicio, y para que un día ajustar cuentas con todos aquellos que mataron de hambre a tus padres y a tus abuelos" (Pairican, Urrutia y Alvarado)

El golpe de Estado en el territorio mapuche se transformó en una doble política. Por un lado, puso fin a la aspiración de recuperar las tierras antiguas perdidas bajo las distintas normativas de las primero cinco décadas del siglo XX, y a su vez, transformó al territorio mapuche en una situación de seguridad pública y de conflicto interno. Bajo la Dictadura militar, los ideólogos del Régimen comenzaron a instalar nuevos regimientos militares con políticas pensadas en despolitizar sobre la cuestión de la tierra y transformarlos en trabajadores asalariados. Para complementar ese diseño, la dictadura volvió a imponer el concepto de Araucano en desmedro del mapuche. Las escuelas reforzaron el imaginario de los antiguos guerreros de Arauco y los mapuche comenzaron a percibir una nueva etapa de "chilenización".

## El neoliberalismo en la provincia de Arauco y su crisis de hegemonía 1978-2010: las razones del surgimiento de un movimiento mapuche anticapitalista.

En 1978, la dictadura militar implementó el proyecto de refundación capitalista en Chile. La Provincia de Arauco fue uno de los laboratorios del nuevo modelo vinculado a la producción de carbón, la ganadería, pescadería, rubro forestal y agricultura. Fueron los símbolos de lo que Manuel Garate ha llamado la "Revolución Capitalista". En la práctica, se adoptó la institucionalidad y arquitectura de la renovación política de lo que Huneeus ha denominado cómo el "Régimen de Pinochet", en referencia a las reformas que institucionalizaron los cambios de la Dictadura Militar. (Gárate 2012; Huneeus 2000).

Uno de los líderes que mejor expresó esta perspectiva fue Joaquín Lavín, un convencido neoliberalista que denominaba a las plantaciones forestales como un "nuevo cobre" para Chile. Para desarrollar dicha revolución, sanear la situación de la propiedad y remover el bosque nativo se transformaron en prioridades políticas, atrayendo consecuencias medioambientales que fundamentaron la rebelión en la siguiente década para algunos mapuche. (Lavín 1986).

Esta reforma coincide con un giro en relaciones interculturales, los que vuelven a ser considerados como "chilenos" sin distinción étnica, en un contexto internacional donde la perspectiva identitaria (género y raza) se regeneró como una fuerza política para insertar a segmentos de la población como sujetos de derechos colectivos. Por ejemplo, en América Latina, el indigenismo de Estado, promovido desde mexicano se complementa con los debates sobre autonomía de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Estos debates

más las experiencias árabes nutrieron a los mapuche en relación con los derechos colectivos y mecanismos de reconocimiento político a través de la creación de instituciones para tales efectos.

Ana Liao, dirigente de Ad Mapu, recuerda las reuniones sostenidas con representantes de pueblos originarios de México, Guatemala, Bolivia y Ecuador. Algunos se convirtieron en figuras relevantes luego en sus respectivas naciones. Aspecto similar plantea José Santos Millao, exiliado en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, quien además de vivir la Reforma Agraria en Chile sufrió las consecuencias del destierro. Con intereses, observó la discusión en torno a los nacionalismos y libre determinaciones que coincidieron con los procesos de descolonización en Oriente Medio, en específico, los casos de Palestina y Libia (Pairican 2018). Al punto que adoptó una forma de vestir que recordaba a los líderes de ese proceso. Aunque también es factible plantear otras variables de politización en Ad Mapu: el grupo Teatro. Una corriente dentro de la organización que recuperaban los relatos orales y cantos tradicionales de la comunidad adaptándose a guiones y actuaciones para educar a la población mapuche desde un sentido cultural (Martínez 2011).

La creación de instituciones para los pueblos originarios como en México fundamentaron lo que podría considerarse una política de carácter indigenista en alusión a las políticas públicas diseñadas desde el Estado y abocadas a la revitalización del idioma y las costumbres en desmedro de los derechos políticos. De igual modo, algunos avances en materias de reconocimientos económicos, en específico de la tierra como dieron cuenta los casos bolivianos producto de la revolución de 1952, determinaron el surgimiento de una oposición indígena a esa perspectiva “desarrollistas”. Al ser reducidos a “campesinos”, la creación de una corriente radical de pensamiento y acción política entorno a las escrituras de Fausto Reingaba, impulsaron una Revolución India lo que décadas después determinaría que fuese considerado un ideólogo del proceso político en Bolivia (Antileo 2020).

Reinaga críticamente observó la Revolución de 1952 y la Reforma Agraria promovida por el gobierno. A su juicio no se comprendió la dimensión étnica. Mientras que la perspectiva “campesina” fue situada bajo una óptica liberal. Según Reinaga los indígenas no habían sido conquistados, sino oprimidos, la persistencia de los Ayllu y las rebeliones anticoloniales en una larga duración demostraban la hegemonía política de los aymara y q’chua. De tal modo que tan solo una revolución encabezada por un partido indianista podría liberar a los pueblos indígenas de la opresión q’ara –blanco-mestizo-. (Reinaga 1970).

Hacia la década de los 80’, una nueva camada de militantes interpretó a Reinaga en un sentido descolonial y como ideólogo de la liberación indígena. Optaron por fundar un Ejército Guerrillero bajo el nombre de Tupac Katari en alusión al líder anticolonial del siglo XVIII. La violencia política fue interpretada como un instrumento para la toma del poder y se prepararon para ese propósito. El año escogido fue 1992. Se cumplían los Quinientos años de la llegada del Imperio español a América (García 2014).

El contexto fue algo distinto en Chile. La expansión de la economía neoliberal transformó al país dentro del cual uno de los laboratorios donde se aplicó el nuevo modelo fue la Provincia de Arauco. Coincide con el fin del ciclo carbonífero en 1997 y la expansión forestal, uno de los pilares de la economía chilena hasta hoy. Ambos regeneraron los conflictos por la tierra debido a las consecuencias medioambientales que atrajeron las plantaciones. Algunos investigadores lo han denominado como una “desposesión neoliberal” (Nahuelpán 2012).

En menor medida, los mapuche observaron los casos de autonomía Británica o las experiencias con raíces liberales en Europa, con excepción de las controversias españolas (Naguil 2016). Recién a principios del nuevo milenio algunos intelectuales mapuche

suscribieron los casos de autonomía en Cataluña y País Vasco (Marimán J, 2010). En menor medida la canadiense o norteamericana con excepción de Pedro Cayuqueo, militante de la CAM en sus orígenes y luego miembro de Wallmapuwen (Cayuqueo 2012 y 2012). Digamos que la comunidad política del pueblo mapuche no suscribió las experiencias liberales de Autonomía como modelos a adoptar o imitar.

El pueblo mapuche en ese ámbito afrontó de tres maneras los horizontes políticos. Algunos se hicieron partícipes de las reformas desarrolladas por los gobiernos, siendo capacitados en el rubro forestal para transformarse en asalariados. Otros, usando los espacios abiertos por la institucionalidad de CONADI –surgida oficialmente en 1993 como parte de los acuerdos contraídos en diciembre de 1989 en Nueva Imperial por Patricio Aylwin–, optan por participar en los espacios de la institucionalidad promoviendo las políticas de desarrollo que ha sido denominado algunos críticos como indigenista. Mientras que un tercer camino fue apostar a movilizaciones que desbordaran la institucionalidad para acordar nuevos pactos políticos (CHM 2012).

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena fomenta el reconocimiento de la identidad, la asociación entre comunidades, sus emprendimientos económicos y la inserción educativa para los estudiantes indígenas. La compra de tierras por parte del organismo unida al incentivo para el desarrollo económico bajo la hegemonía del modelo neoliberal, se sintetizó en las Áreas del Desarrollo Indígena (ADI), las que buscaron a través de proyectos de inversión mejorar la situación social del pueblo mapuche.

Lo que no dimensionan los gobiernos de la Concertación en el transcurso de la década de los 90' fue la politización de los pueblos originarios ante los acontecimientos internacionales y nacionales. A ello habría que agregar las discusiones en el seno mismo de los pueblos originarios en Chile y cómo los debates fueron transformándose en ideológicos en la medida que las variables se conjugaron para crear una coyuntura histórica.

A ello debemos sumar los vínculos entre algunos miembros del movimiento con experiencias de militancia en los partidos de izquierda y del centro político, los que apuraron los procesos de negociación en temas vinculados a aspectos económico antes que políticos. Esto determinó que las reformas implementadas quedaron supeditadas al modelo neoliberal, gestando nuevas problemáticas de carácter social formando a nuevos militantes mapuche que renovaron la historia del movimiento con nuevas formas de hacer política. En lo proyectual la Autodeterminación, con el propósito de acumular fuerzas para conquistar esa aspiración política, unieron la movilización institucional y extrainstitucional.

En el caso del primero, la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI) cumplió un rol de fomento de la identidad y discusiones en el seno del mismo movimiento indígena. Esta institución que moderará las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado se transformó en un organismo que proyectó la situación indígena a nivel nacional. Entre sus logros podemos considerar la auto identificación indígena, luego de un siglo de racismo abierto y encubierto por parte de la población no indígena. Lo segundo, rediseñar las instituciones del Estado para dar espacio a los debates públicos que permitieran el empoderamiento indígena para lo cual se solicitaba la ratificación del Convenio 169 de la OIT. El que, no obstante, quedó fuera de la discusión hasta el gobierno de Michelle Bachelet en el año 2008.

El surgimiento de un movimiento autonomista que usó la violencia política como instrumento modificó en parte la trayectoria institucional en la historia del siglo XX del movimiento mapuche. El incendio en diciembre de 1997, de los tres camiones de la empresa forestal Arauco en la zona de Lumaco, genera una controversia hasta hoy. Por un lado, la dinámica del movimiento mapuche se acelera y, a su vez, genera una importante controversia mediática hasta hoy. Sin embargo, internacionalmente se suma a las vías rupturistas de algunas organizaciones indígenas, sobre todo al decantarse al interior del

mismo movimiento mapuche de Arauco por el uso de la institucionalidad o extra-institucionalidad.

Para comprender esta disyuntiva es necesario analizar las situación política y económica de los mapuche de la región del Bío Bío. El modelo neoliberal acelera la crisis de las relaciones interculturales, manifestadas con la construcción de la represa Hidroeléctrica Ralco, el aumento de la producción forestal y el crecimiento de la industria pesquera sin considerar una mejora de la situación social del pueblo mapuche. Todo ello forjó un contexto apropiado para el surgimiento de un movimiento que sobrepasa los márgenes institucionales.

La CAM contribuyó en ese escenario con su accionar a la vía insurreccional para la Autodeterminación en América Latina. El ejercicio de la violencia, como parte de su estrategia política en pos de la autonomía, no parece extraña bajo el contexto latinoamericano. Sin embargo, tiene un camino con especificidades propias. Si consideramos en una “larga duración” la historia mapuche, observamos la apuesta del movimiento por perpetuar una conciencia nacional como pueblo usando para tales efectos los espacios institucionales. El cierre de ese camino contribuyó a la radicalización política del movimiento, tanto de quienes usaron la institucionalidad como lo extrainstitucional. En el fondo la discusión se fue convirtiendo en proyectual y cabe preguntarse si es extraño ese camino institucional. A nuestro parecer, esa apuesta se fundamenta en la misma historia mapuche y regional.

## Autodeterminación y Plurinacionalidad en el seno de la Identidad Territorial Lafkenche como propuesta política de gobernabilidad, 1990-2020.

La autonomía ha dejado de ser una propuesta aislada en América Latina. Transformar la naturaleza excluyente de las repúblicas latinoamericanas es un camino emprendido por los pueblos originarios del continente y al interior de Chile. ¿A qué aspiran los pueblos originarios en ese caso?

La ausencia de un relato común de los pueblos originarios ha generado confusión por parte de la elite republicana chilena. ¿Cuál es su demanda? ¿Con quién negociar? ¿Cómo crear una fórmula que permita la inserción de todos los pueblos originarios? Tal vez la complejidad radica en la forzada óptica de los gobernantes chilenos de intentar unificar a la diversidad de pueblos originarios bajo un relato común sin atender a que ha sido la diversidad la fortaleza de estos.

Una de esas expresiones políticas en pos de articular la diversidad fue la Identidad Territorial Lafkenche. A principios de la década de los 90', en la provincia de Arauco una generación de jóvenes mapuche reflexionó en relación con los horizontes políticos como pueblo. La sensación, producto de las consecuencias medioambientales que trajeron los proyectos hidroeléctricos, forestales y pesqueros, fue la de sentirse acorralados por los megaproyectos. Al poco tiempo, se agregaría el agotamiento de los yacimientos de carbón en la provincia de Arauco que acrecentó la cesantía regional. Los Lafkenche de Arauco, desde su especificidad territorial proyectaron la urgencia de forjar una nueva dinámica política como pueblo. Como estrategia, unieron la institucionalidad y la rebelión.

Clave fue la Ley de Pesca promulgada en 1991 que afectaba las formas tradicionales de pesca y recolección mapuche. También a pescadores artesanales y recolectores de orilla. Dicha normativa además de no reconocer a los pueblos originarios,

crearon nuevas figuras administrativas delegadas a terceros (empresas privadas) los derechos al uso del borde costero y la biodiversidad existente en el mar. La privatización del mar generó nuevos tipos de conflictos, en palabras de Millabur: “así como se perdió la tierra, se comienza a perder el mar”. (VII Congreso Lafkenche).

En una entrevista de 1999, Adolfo Millabur –para ese entonces alcalde de la comuna de Tirúa–, resaltaba una de las características de la Identidad Territorial Lafkenche. En sus palabras: la ausencia de una estructura vertical de organización. Las viejas formas de organización mapuche con el propósito de unir la diversidad de los habitantes de Fütalmapu. “No somos un ejército, no andamos detrás de una sola persona, no tenemos una estructura única” (Punto Final 1999: 20). Ese mismo año realizan una cabalgata multitudinaria hacia Concepción, asemejándose a lo realizado años antes por el mismo Aukin Wallmapu Ngulam desde Santiago a Concepción y de esa ciudad a Temuco. En las pancartas se leyó en alusión a los proyectos que afectan en las tierras altas del antiguo territorio mapuche: “fuera Endesa”.

Las antiguas formas y normativas políticas del pueblo mapuche es lo que uno puede sintetizar en lo planteado por Millabur. Previo a la Ocupación de La Araucanía, articulados bajos sus ñidolongko, es decir los representantes de un conjunto de longko bajo la hegemonía de uno de ellos que asciende por su prestigio. Distintos ñidolongko constituyeron un Lof territorial, los que posteriormente edificaron un Fütalmapu. La unión de cuatro Fütalmapu representó el poder de Wallmapu, los cuales en momentos específicos quedaban bajo la hegemonía de un Toqui (Pairican, Urrutia y Alvarado 2020).

La descentralización del poder mapuche se denominó Identidad Territorial. Cada una mantuvo su propia forma de organización y autonomía para funcionar. Dicha lógica territorial existente en la mentalidad y práctica de los mapuche debe ser considerada por quienes desean ser parte de la interlocución lo que permite la continuidad de la lógica territorial. ¿Qué fue lo que activó esa rearticulación? Fueron los conflictos con empresas de salmón y forestal. El reagrupamiento emergió como una estrategia de afianzamiento de la diversidad.

Por sus condiciones geográficas, la historia territorial y la perspectiva política en torno a la Autonomía la Identidad Territorial Lafquenche se inspiraron en procesos políticos que tuvieran como características la situación de mar y geografías isleñas. En un primer momento la situación de Cuba, Nueva Zelanda y las experiencias autonómicas de Gran Bretaña. Luego las experiencias indígenas latinoamericanas, en específico las que tuvieron relación con la conducción desde el Estado. De ese modo se fue ideando el proyecto de gobierno de la Identidad Territorial Lafkenche.

Sobre la organización se han desarrollado distintos estudios y análisis. Paulo Castro plantea que surge como defensa de los territorios y ecosistemas los cuales se caracterizaron por perpetuar la reciprocidad. Espacios usados por los mapuche previo a la Ocupación de La Araucanía, caracterizados por abundantes recursos marinos que usados colectivamente por las familias les permitieron un desarrollo económico sustentable como pueblo lafkenche. En la perspectiva de Castro, “los recursos marinos manejados colectivamente a través de normas transmitidas oralmente, permite a las familias mapuche perpetuar formas de manejo tradicional, y siempre que se den bajo ciertos contextos, podrán contribuir a la preservación de los recursos y la construcción simbólica del territorio”. (p. 8). Los Lafkenche, caracterizados por transmitir formas tradicionales de apropiación con el territorio en una perspectiva oral, conformaron uno de los pilares de su cultura.

La relación entre geografía y política reforzó en los lafkenche la noción de pensar una solución económica y política en un sentido pluriétnico y multinacional. Ella se basaría en una relación armoniosa entre la naturaleza y el manejo de los recursos que cada espacio ofrece para el desarrollo de los mapuche. El mar para los lafkenche no quedaría reducido

al espacio productivo, sino también simbólico e identitario. En otras palabras “construye la base de la identidad” (Punto Final 1999).

En el mar se encuentra la base alimentaria de los lafkenche en torno a la recolección y pesca. Pero también el mar es el producto de oxígeno que permite la vida, a su vez, algas y plantas que son usadas para la medicina. Tal vez una de las más importantes es el cochayuyo, tinilhue y el aceite de lobo marino. Las algas como abono orgánico. En ese mismo sentido la vinculación con especies marítimas que cruzan el Océano, como la ballena azul que marca el fin de una etapa estacional del año. La aparición de delfines, que los mapuche llaman küntilka, indican el tiempo de la lluvia clave para el inicio de la fertilidad de la tierra entorno ciclo agrícola (Castro 2005).

La situación colonial que ha vivido el pueblo mapuche post Ocupación de La Araucanía ha tenido como consecuencia la minorización de la población mapuche en su territorio histórico. La solución que plantearon algunos integrantes del pueblo mapuche, en particular los reunidos en el Partido Nacionalista Wallmapuwen, fue la creación de una región Autónoma Plurinacional. A juicio de Mariman, el Estado chileno reconoció en distintos momentos de su historia un reconocimiento jurídico del cual desacataron los Tratados del siglo XVIII a XIX. En específico Tapihue.

Una de las características de los mapuche ha sido la formación descentralizada y no lineal. Siguiendo con las principales perspectivas de los estudiosos relacionados con los mapuche, el poder local de los antiguos ñidolongko dieron paso a las reducciones con la Ocupación, posibilitó una continuidad del tejido social fundante de los mapuche que ha determinado la creación de un poder regional de carácter plurinacional. Esa posible salida política presentada en el año 2014 podría de algún modo permitir que la minorización de la población mapuche pueda dar una salida política al conflicto, empoderando, a su vez, a los mapuche en torno a sus derechos colectivos. Para ese propósito Mariman, Valenzuela y Cortés, proponen una región Autónoma Plurinacional. Sostienen que debe ser con una perspectiva intercultural dentro de la cual los mapuche pueda acceder a cargos de poder en base a cuotas y asegurar una autoridad ejecutiva. (Marimán, Valenzuela y Cortés 2015).

La Identidad Territorial Lafkenche (ITL), con el uso a su favor la Ley Indígena de 1993 y el Convenio 169 de la OIT, propició la creación de una normativa de protección del borde costero. En específico la consulta previa en relación con proyectos que tuviesen impacto negativo para la sociedad indígena. Como ha dicho Claudio Espinoza, la capacidad que tuvieron los lafkenche fue de etnizar en un momento específico, con un fin político proyectual las normativas existentes respecto a la legislación marítima (Espinoza 2018).

La politización de los mapuche en la provincia de Arauco, en torno a la Autodeterminación, es un resultado de la gestación de un movimiento que tuvo expresiones políticas en Ad Mapu, CAM e ITL. Su empoderamiento etnopolítico, permitió una apertura política e ideológica luego de administrar el municipio reuniendo gestión e ideología autonomista. En ese ámbito, ITL pudo adaptarse a las transformaciones desarrolladas por los gobiernos de la Concertación que heredaron una parte sustancial de lo elaborado por el Régimen de Pinochet.

En el transcurso del nuevo milenio, ITL participó activamente en la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato bajo el gobierno de Ricardo Lagos. En el siguiente gobierno de la doctora Michelle Bachelet presentaron la normativa de reconocimiento del Convenio 169 de la OIT y una propuesta de autonomía marítima que preservara la biodiversidad del mar. Si bien no se logró bajo el segundo gobierno del bloque socialista de la Concertación, sus propuestas y avances tuvieron sus primeras controversias con el triunfo del gobierno de Sebastián Piñera. Para los autores Gissi, Ibacache, Pardo y Ñancuqueo, si bien sus avances fueron recibidos positivamente por el primer gobierno de Sebastián Piñera, al poco tiempo se fue transformando en un proceso frustrado recordando antiguas prácticas de carácter indigenistas. (Gissi Ibacache y Ñancuqueo 2017).

La trayectoria política de esta organización, con algunos de sus militantes vinculados a las restituciones de tierras, la experiencia de ser agricultores y vivir la contrarreforma agraria además del contexto internacional de emergencia indígena en América Latina en sus dos fases (protesta y luego la consolidación del poder), forjó un aprendizaje político que desarrolló en sus militantes, en cada coyuntura, proponer a los gobiernos políticas públicas para conquistar los derechos colectivos de los pueblos originarios que obtendrá importantes resultados en la década siguiente.

En efecto, durante los primeros diez años del siglo XXI, la Identidad Territorial Lafkenche, impuso algunas de las demandas elaboradas por el movimiento en la década de los 80' y 90' a los gobiernos. Algunas fueron las normativas de protección del borde costero, el reconocimiento constitucional (no logrado), la ratificación del Convenio 169 de la OIT y una Comisión de Verdad Histórica. Estas demandas, se complementaban con la Ley Indígena de 1993, pero en una perspectiva de sobrepasar una normativa que no era acorde con los debates internacionales. En los años venideros, suscrito a un contexto de emergencia indígena general, con una nueva impronta debido al giro hacia el nuevo milenio, la ITL se adaptó de manera muy aguda al ascenso de los movimientos sociales en América Latina que pusieron en crisis a las políticas neoliberales del continente.

Para algunos analistas, la primera década del siglo XXI, fue una “década ganada” (Modonessi 2010). Dicha óptica, en alusión al ascenso de gobiernos progresistas en América Latina, en sintonía con la crisis en algunas naciones del modelo económico, como el caso de Ecuador y Bolivia, los movimientos indígenas fueron claves al propiciar levantamientos que pusieron en jaque a los gobiernos de turno, obligándolos a modificar sus formas de quehacer político en relación con los pueblos originarios.

La ITL comprendió ese nuevo rumbo al que suscriben algunos gobiernos en América Latina. En el año 2002, en las tierras de Llev-Llev y Comillahue la organización convocó a un encuentro internacional bajo el nombre de “Primer encuentro de organizaciones y pueblos originarios”. Delegaciones internacionales visitaron el territorio mapuche, dialogaron e intercambiaron experiencias que nutrieron al movimiento lafkenche. Ese mismo año, el Estado desarrolló una política de criminalización sobre la Coordinadora Arauco-Malleco, siendo su clímax la detención de sus dirigencias y la muerte del joven Alex Lemun Saavedra (Pairican 2014).

El gobierno de Chile tomó la iniciativa de convocar a una Comisión de Verdad Histórica ese mismo año. Reconocidos académicos y juristas vinculados al gobierno de la Concertación fueron sus principales integrantes, también personas relacionadas con el mundo empresarial y del movimiento indígena. La ITL participó de la instancia e hizo hincapié en dos demandas: el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. En la perspectiva interna, la organización ese año incentivó reuniones en toda la franja de la costa lafkenche. Desde Arauco a San Juan de la Costa, en palabras de la ITL, los trawün sirvieron “para conocernos y compartir nuestros problemas”. El resultado fue la elaboración de una propuesta que concluye a los pocos años en la Ley sobre el uso y conservación del mar. Para tales efectos, como señaló el afiche de la convocatoria, unir el pensamiento mapuche “para ejercer nuestro derecho al lafkenmapu” (ITL, VIII Congreso).

Luego de promulgado el documento de Verdad Histórica y Nuevo Trato, la organización convoca a un nuevo encuentro en Trawa Trawa. El propósito: entregar una propuesta política al gobierno recuperando los protocolos de los parlamentos en la cual la autoridad de la nación chilena visitaba el territorio para dialogar para un futuro compartido. Lagos no llegó al encuentro, un desaire no menor hacia los lafkenche (Pairican 2014). La respuesta fue el fortalecimiento de la organización y la incorporación de militantes desde Arauco a Chiloé. En dicho trawün se toma la decisión “reservada” de elaborar un proyecto de Ley para el uso y preservación del borde costero llevando a la práctica el Convenio 169 de la OIT (ITL, VIII Congreso).

En agosto del 2005, ad portas del fin del gobierno, se envía por parte del Presidente de la República un mensaje para dar inicio al proyecto de Ley que dará creación al espacio costero marítimo de los pueblos originarios. Gran parte del año 2006 estuvo suscrito a asesorías jurídicas y fortalecer un movimiento lafkenche. Reunidos en Valdivia, los Lafkenche vuelven a plantear la necesidad de una nueva Constitución y optan por ser parte de la tramitación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación que no considera a los pueblos originarios como materia obligatoria para la enseñanza. Suman en su reflexión la necesidad de avanzar en materias de políticas públicas para transformar la situación de pobreza del pueblo mapuche. Reafirmando la convicción que la vía gradualista (hacer reformas dentro de la institucionalidad sin dejar las movilizaciones civiles) ese el camino, los acontecimientos internacionales, en específico el triunfo del Movimiento Al Socialismo en Bolivia, refuerza el camino de la vía gradualista a los derechos colectivos de los pueblos originarios. Bajo ese contexto, se aprueba la Ley Lafkenche en el año 2007 y se promulga en el transcurso del año 2008.

Como plantea Claudio Espinoza, la normativa refleja cómo desde lo local se logró etnizar un espacio político determinado, la legislación marítima, confirmando de ese modo como los actores indígenas disputan, en términos reales o simbólicos, espacios que son cada vez más significativos como propios. La principal reflexión es la capacidad de encauzar el pensamiento político mapuche hacia una práctica política concreta (Espinoza 2016).

En San Juan de la Costa, la ITL reafirma su convicción de promover una nueva Constitución. La discusión concluye con la urgencia de convocar a una Asamblea Constituyente. Tres años después reafirmaron los postulados de los congresos anteriores, los lafkenche acuerdan: “construir un poder constituyente para una nueva Constitución”. Haciéndose partícipe de la dinámica latinoamericana, la organización plantea que ella debe ser con un horizonte que sea el Buen Vivir, es decir, Introfil Mongen para forjar y crear un Kúme Mongen.

Hacia el año 2012, luego de dos años de tener relaciones políticas congeladas con el gobierno de Sebastián Piñera, ITL vuelve a presionar para lograr la protección del borde costero para enfrentar a las empresas beneficiadas con la promulgación de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Los Lafkenche, reafirman que el uso tradicional de los recursos del mar son parte de una práctica ancestral, que los convenios internacionales garantizan el uso y preservación de la diversidad de especies existentes en el mar por parte de los pueblos originarios, por ende, urge su protección. En ese ámbito, la Ley de Espacio Costero Marino de los pueblos Originarios, si bien es un avance, bajo el gobierno de Sebastián Piñera la organización promueve que sea extensiva a los ríos y lagos, apropiados por personas ajenas a los pueblos originarios, aprovechando los vacíos legales de las normativas impuestas bajo la dictadura y durante los primeros años de los gobiernos de la Concertación. La conclusión de los lafkenche es explícita: “no renunciaremos a solicitar los espacios de ríos y lagos” (ITL 2012).

Para los lafkenche estos elementos forman parte de “un todo integral” y deben ser usados de una manera consuetudinaria. La organización plantea la “zonificación del borde costero” y la restitución territorial como ejercicio de la Autonomía. En ese mismo año, declaran que las acciones prioritarias apelan a la agilización de los procesos administrativos que entranpan “la devolución de nuestros espacios arrebatados”. De manera crítica, denunciaron la intervención del Estado con el propósito de debilitar la fuerza autonomista mapuche a través de dádivas y promesas difíciles de cumplir por los gobiernos de turno a menos que se hagan reformas estructurales. A juicio de la organización, el sometimiento histórico que el Estado ha extendido sobre el pueblo mapuche, usando las normativas legales que buscaron la inserción del mercado impidieron el ejercicio de los derechos colectivos. Para contrarrestarlo declararon en el año 2012:

Reafirmamos y asumimos el desafío de impulsar la construcción de una nueva forma de convivencia de los pueblos, basada en reconocimiento de nuestro Itrofil Mongen, mediante una asamblea constituyente que gesticione una nueva constitución, que nos conduzca al Kume Mongen, y no al desarrollo del que hoy nos pregonan, donde una élite con sus poderes fácticos saquea nuestros bienes culturales y naturales.

Al siguiente año, el debate se suscribió a la incorporación del concepto de Plurinacionalidad en la arquitectura política de la organización. Lo ratificaron en un seminario en Concepción, en dicho encuentro ideológico plantearon un horizonte político: la Plurinacionalidad con perspectiva intercultural. A juicio de la organización, el ascenso de los movimientos sociales demostraron el ascenso de los sectores críticos al modelo no necesariamente vinculado a los partidos tradicionales. La pregunta del seminario fue: “Nuevo Pacto Social: ¿sin los pueblos originarios?” (ITL 2013).

Representantes de Ecuador, Nicaragua, Colombia y Bolivia se hicieron parte del debate político e ideológico. Con experiencias autonómicas y legislaciones que contribuyen en la reformulación de los Estados nacionales, los Lafkenche plantean que la alianza de futuro será articularse con los movimientos sociales surgidos en Chile bajo el lema “unidad en la diversidad”. Con ellos se podría construir una agenda que impulse una Asamblea Constituyente que pueda construir una nueva forma de convivencia entre los pueblos basada en los “derechos y en el reconocimiento de nuestro Itrofil Mongen”. La nueva Constitución, a juicio de la Identidad Territorial Lafkenche, deberá conducir a la creación del Kume Mongen, es decir, un Buen Vivir. La creación de una nueva Constitución que reconozca “la preexistencia de los pueblos Originarios y establecerse sobre la base política y jurídica de un Estado Plurinacional e Intercultural, en una nueva forma de relacionarnos en la diversidad” se transformó en una prioridad. Para alcanzar ese propósito, ser actores y partícipes en la superación de las políticas “integracionistas del actual Estado Uninacional y Excluyente” fue el camino sostenido por la organización. A juicio de los lafkenche, la “ambición desmedida de una estrecha clase dominante” y de un modelo económico excluyente de la gran mayoría estaba generando rebeliones sociales.

El nuevo pacto, debería ser en torno a un nuevo tipo de modelo económico que alejase los horizontes extractivistas. Los gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, profundizan en la óptica lafkenche las políticas multiculturales de los gobiernos chilenos. En el caso del primero, denomina a su política oficial “Reconocer: Pacto por la Multiculturalidad” y en el caso del segundo, dicha perspectiva a la fecha se profundiza por los gobiernos, al focalizarse a temas en el ámbito de la cultura, emprendimiento y trabajo.

Para el gobierno de Sebastián Piñera, los mapuche formaban parte de “los primeros chilenos” y su situación de pobreza se vinculaba a las políticas públicas implementadas luego de la Ley Indígena de 1925. Para la derecha “no han sido eficaces en crear condiciones que permitan a los indígenas participar de las oportunidades que brinda el desarrollo económico y a la vez mantener su identidad y cultura” (Piñera 2014). La vinculación con el Estado, desde la óptica de la derecha tuvo como resultado la dependencia “en desmedro de su iniciativa y emprendimiento”. La excesiva perspectiva rural de la Concertación, en desmedro de lo urbano, no permitía una adaptación de las nuevas realidades demográficas de los pueblos originarios. El futuro mandatario se comprometía a fomentar los derechos indígenas en base a la libertad, dignidad, identidad y empoderamiento. La primera bajo la lógica del mercado y la segunda revirtiendo la pobreza. En una tercera óptica, subrayando lo rural sin desconocer la realidad urbana. Tal vez, una de las apuestas del gobierno (recomendación de Nuevo Trato e impulsada bajo el gobierno de Bachelet bajo el proyecto Orígenes) fue la de incluir y dar mayor importancia a

las Autoridades Tradicionales en los protocolos ceremoniales oficiales y en la creación de una Oficina de Asuntos Indígenas.

La Identidad Territorial Lafkenche analizó este giro por parte del Estado en su Congreso ideológico. Catalogaron al multiculturalismo como un “concepto vacío” que tan solo reconoce aspectos culturales en una vertiente folclórica. “No queremos ser parte de una sociedad multicultural –plantearon–, sino de una sociedad que asuma su PLURINACIONALIDAD”. Es decir que la diversidad de los pueblos sea un valor, y por ende, la tarea es articular la unidad en la diversidad (ITL 2012).

Dos años después, la Identidad Territorial Lafkenche definió el Control Territorial como horizonte considerando el Iтроfil Mongen. Este concepto, sintetizado en la praxis de la Coordinadora Arauco-Malleco, como ideario político para la Liberación Nacional se remonta a las discusiones que desarrollaron los mapuche en el hogar Pegun Dugu a mediados de la década de los 90’ en Concepción y como resultado de la experiencia de la Reforma Agraria, en específico de los complejos agrícolas y cooperativas para la producción. Hacia el año 2001, la CAM planteaba este concepto vinculado a la práctica política de la Autonomía que nosotros la hemos denominado “desde abajo”. A juicio de la CAM, el Control Territorial era un resultado de una movilización por la tierra que politiza a sus actores al desarrollar la Siembra Productiva, derribando las plantaciones forestales que dañan el ecosistema de Wallmapu. Pensada en la remoción de las plantaciones forestales, también fue usada para confrontarse con los agricultores, el Control Territorial era la construcción en la práctica de la Autonomía Territorial, las que unidos entre sí recompondrían los antiguos Lof, y estos, a su vez los Fütalmapu. El país mapuche desintegrado por la Ocupación de La Araucanía (Pairican 2013).

Los militantes de la Identidad también fueron constructores de esa teorización política, la que luego se convirtió en una práctica al movilizarse algunas comunidades entre 1998-2004. Ideal que aún sigue presente en las nuevas organizaciones autonomistas mapuche como lo han declarado en algunas comunidades y una nueva organización que surge luego de la huelga de hambre del año 2010: Aukan Weichan Mapu. La organización debuta oficialmente en el año 2012 con una serie de acciones de violencia política en la región de Los Ríos, Araucanía y Bio Bio.

El IV Congreso Lafkenche puede ser considerado como uno de los más conformacionales en relación con el Estado. De seguro coincide con el giro del gobierno de Sebastián Piñera a favor de las empresas privadas y el encarcelamiento de un nuevo número de miembros del movimiento mapuche vinculados a la CAM y AWM. En los siete puntos que sintetizan la discusión política de ese encuentro, la Identidad planteó respetar lo pactado y ratificado en la Ley Lafkenche con el uso consuetudinario de las 12 millas marítimas de mar territorial, playas, terrenos de playas, bordes de lago y río. La derogación de la Ley de pesca y Código Minero. A juicio de la organización “constituye una mercantilización de nuestros recursos estratégicos para nuestra vida como pueblos”. Sumado a ese análisis, planteaban que luego de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, cualquier normativa debe ser formulada en base a la consulta previa e informada.

La derogación de la Ley Antiterrorista y la devolución del territorio usurpado también fueron parte de los acuerdos. Desde la óptica de la *Identidad* “es un instrumento de criminalización de las legítimas reivindicaciones de nuestros derechos colectivos”. Sumado a ese análisis, la devolución de tierras permitiría regenerar el equilibrio y la existencia como pueblo.

Posiblemente sea el año 2013 cuando se comienza a denotar el giro cualitativo por parte de la Identidad Territorial Lafkenche. En Concepción se reúnen para un congreso de carácter ideológico. Concluyen que el futuro debe ser Plurinacional e Intercultural. En base a esos dos elementos, la organización comienza a desarrollar su quehacer político en las

comunas con influencias sumándose de este modo a los acontecimientos latinoamericanos que agregaron las continuas movilizaciones sociales en Chile.

Desde la comuna de Walaiwe, la organización plantea agudamente un proceso creciente de descontento en la población en general, por lo que era evidente la necesidad de construir un nuevo pacto social. Una nueva constitución, subrayando: “Reafirmamos que los lafkenche lucharemos por una Nueva Constitución en que se instaure un Estado Plurinacional”. ¿Cómo hacerlo? A través de un poder constituyente elaborado a partir del Kimün (conocimiento) mapuche que pueda ser parte de una futura Asamblea Constituyente con el propósito de garantizar la existencia como pueblo y sus derechos colectivos como pueblo. A juicio de ITL, considerando que las demandas mapuche son transversales a otros sectores sociales, “era necesario y urgente formar alianzas de solidaridad y reciprocidad que nos encaminan a la recuperación de los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales de los diversos pueblos-naciones”. (ITL 2014).

Dos años después de este encuentro, la Identidad Territorial Lafkenche, reafirmaba su lucha por conquistar una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente. Dicha carta magna debía ser Plurinacional e Intercultural. Garantizar “nuestra existencia y derechos como pueblo” (ITL 2016). La apuesta política, coherente con los cambios internacionales y nacionales desarrollados sumado a la vocación de poder de la organización, una experiencia en la administración que les permitió desarrollar una flexibilidad y reacomodos necesarios ante las coyunturas políticas, permitiendo elaborar una ideología autonomista lafkenche que nutre a nivel latinoamericano la emergencia indígena en América Latina, en particular, considerando la capacidad de administración municipal y el uso del borde costero para lograr una nueva forma de convivencia en torno al mar. Esto último, adaptada por otros pueblos originarios en la zona andina como austral (ITL 2018).

El séptimo Congreso Lafkenche, realizado en la localidad de Budi, concluyen en que serán parte del proceso constituyente abierto luego del estallido social del 18 de octubre de 2019. La coyuntura abierta por la movilización general en el país lleva a la organización a adelantar la fecha del congreso, en su experiencia política la situación política del país no era una simple movilización, sino más bien una coyuntura histórica que posibilita la intervención de los lafkenche como actores relevantes en el proceso político. ¿Cuál sería su propuesta? Una nueva Constitución de carácter Plurinacional e Intercultural que pueda ser capaz de elaborarla a través de una Asamblea Constituyente.

Ante la contingencia, la organización plantea marcar Apruebo y Convención Constitucional. No significaba renunciar a la histórica demanda del pueblo mapuche por territorio, mariterritorio y la protección de Itrofil Mongen. Sino sumarse a la posibilidad de un cambio. Sin desconocer su lealtad y apoyo en la liberación de los prisioneros políticos mapuche, subrayan su colaboración con el pueblo chileno. Nutrir el proceso abierto con el estallido social, asegurando mantenerse “atentos(as) y movilizadas(as) frente a los desafíos que conlleva este proceso constituyente. Invitamos a formar alianzas solidarias y recíprocas que permitan contar con una Nueva Constitución que sea elaborada por una Convención Constituyente, que nos encamine a recuperar los derechos de todos los pueblos oprimidos” (ITL 2020).

La organización satisfactoriamente podría resumir que su quehacer político de tantos años logró nutrir el debate general de transformación en el país hacia el año 2020. El reconocimiento internacional por parte de sus pares indígenas y resquebrajar algunas leyes e instituciones que impidieron el desarrollo de los derechos de los pueblos originarios en el caso de Chile, concretamente la normativa de protección al uso y preservación del lafkenmapu; las indicaciones al sistema de educación escolar en relación a la forma de tratar a los pueblos originarios en los documentos oficiales del Estado y una oposición a ley de pesca promoviendo la protección al uso y preservación del lafkenmapu.

La propuesta de los lafkenche ha sido desarrollar un modo de vida basado en el Buen Vivir como alternativa al modelo imperante. Según ellos, los modos de producción capitalista, basados en el extractivismo del modelo imperante, sin considerar las normativas de los mapuche en torno a Introfil Mongen, estarían causando daños irreparables para el pueblo mapuche. En palabras de Millabur la lucha mapuche hoy es por preservar la vida. (Millabur 2020).

¿Cómo construir un Buen Vivir? Con reformas políticas estructurales como la creación de una nueva Constitución y un nuevo tipo de modelo económico. La aspiración de los lafkenche resume muy bien una larga discusión anclada en la década de los 80', renovada con las discusiones de la década de los 90' y 2000. Ese aprendizaje derivó en la petición de luchar por una nueva Constitución la que además debía ser Plurinacional e Intercultural a través de una Asamblea Constituyente Plurinacional. Esta última incorporando escaños reservados para garantizar la presencia de los pueblos originarios en la redacción de la nueva carta magna.

Para Adolfo Millabur, la Plurinacionalidad es un concepto intercultural para dialogar con el no indígena, "entendernos y encontrarnos políticamente con el otro que no es mapuche, que no es de los pueblos originarios". (Millabur 2020). Una estrategia política para "correr el cerco" y educar al no indígena en los derechos colectivos. A juicio de Millabur, la Plurinacionalidad en sí no va a resolver los problemas de desigualdad ni de opresión, pero sí permite a los indígenas, sin poder político, discutir con algunos chilenos que ejercen una supremacía a partir de una nacionalidad monolítica la reconfiguración de otro tipo de nacionalidad. De ahí el concepto de interculturalidad en un sentido crítico, no como una herramienta funcional usada por el multiculturalismo para traducir conceptos de buena crianza, sino para transformar ese análisis que reduce los conceptos indígenas a una simple traducción para diluir la fuerza de "la palabra mapuche" (Millabur 2020).

En un sentido académico, la interculturalidad se entiende como un instrumento para tratar la situación de colonialismo y dotar de pluralidad los derechos colectivos y la interrelación de los pueblos. Esta última no puede ser funcional al Estado, sino crítico, lo que implica el cuestionamiento al colonialismo ejercido desde el Estado. Para la ITL es una nueva forma de conceptualizar la democracia, lo que no significa exclusivamente separatismo, sino: "cambiar las reglas del juego de convivencia". En palabras de Millabur: "eso es a mi entender lo que es plurinacionalidad" (Millabur 2020).

¿Cómo llevarlo a la práctica? Según Millabur, las instituciones del Estado deben rediseñarse y ser intervenidos para la gestación de un cambio profundo. En el caso del primero, el concepto de Ad Mapu debe ser el pilar o la escala de valores que debería ser adoptada por el Estado. Si el propósito es descender la desconfianza y el conflicto, la sociedad chilena debe educarse en los principios del pueblo mapuche. Solo de ese modo se podrá revertir la desconfianza y la fractura de las relaciones interculturales. A la inversa el no indígena tampoco confía en los mapuche, "tiene una desconfianza casi genética con el mapuche" (Millabur 2020). La Plurinacionalidad en ese ámbito permitiría un acercamiento entre las partes.

El último movimiento por parte de la Identidad Territorial Lafkenche ha sido promover a Millabur como candidato al proceso constituyente. Luego de años de ejercer como alcalde y luchar por conquistar escaños reservados para el proceso constituyente, el ahora exalcalde se ha inscrito para representar la vía política del movimiento autonomista. Para él es "una oportunidad y hay que jugarla". Si no se logra avanzar, el movimiento continuará en su senda y quienes participan vivirán un momento de "bochorno" que luego será superado por la misma coherencia política. En palabras de Millabur el pueblo mapuche "sin constituyente va a seguir igual" (Millabur 2020).

En la óptica de Millabur, existen dos fuerzas antagónicas en el proceso constituyente: una que desea avanzar más y la otra que hace todo lo posible por detener

esa fuerza. En base a la experiencia gradualista de la *Identidad*, en todo escenario algo se corre el “cerco”. Es un momento histórico “el que vivimos” relata en una conversación que sostuvimos para el libro *Wallmapu: Plurinacionalidad y Nueva Constitución*. Luego de muchos años, se ha logrado discutir sobre una nueva constitución y nuevas formas de pensar el futuro. “Una nueva Constitución tiene que regular esa forma de tomar decisiones, descentralizar el poder” enfatiza.

La apuesta de la *Identidad* de jugar en el mundo de los chilenos y mapuche les ha permitido ser los “titulares” en la actual coyuntura en representación del movimiento autonomista. La propuesta de la organización, forjar una nueva República que tenga como principios el Kúme Mongen en base a ser Norche se abre como un horizonte que mejore las relaciones interculturales. Si el conflicto es uno de los propósitos del Estado chileno, es necesario redibujarlo desde el principio administrativo. Replantearse las comunas y la administración de los territorios. ¿Por qué no pensarlo en una óptica mapuche? La propuesta de la *Identidad* es modificar las regiones por Identidades Territoriales (nagche, lafkenche, wenteche, williche, pewenche). En otras palabras, reconstruir el Wallmapu luego de ser desorganizado por la Ocupación de La Araucanía.

La organización que une a pescadores, agricultores/ras y profesionales sueña en un Wallmapu con vocación productiva. El territorio mapuche no puede continuar siendo un proveedor de materias primas, sino, generadores de riquezas con arraigo “por sobre la exportación de la riqueza”. El temor de los lafkenche es cómo avanza la sequedad de la tierra desde el norte por la sobre explotación de la misma. Temen que la producción agrícola descienda a causa de las plantaciones forestales y el avance del desierto. La pérdida del agua es fundamental y la reflexión de los lafkenche del Kúme Mongen se entrelaza con esa situación concreta que se ha acelerado con el cambio climático. Las forestales deben ser reguladas antes que expulsadas. Esto último si bien es una de las aspiraciones de organizaciones como CAM y AWM para Millabur se ve difícil por el arraigo que tiene en la población en el ámbito laboral y de la cual los mapuche también son parte como fuerza laboral. La propuesta de la *Identidad Territorial Lafkenche* –siguiendo los ejemplos de Suecia–, es su regulación. En la práctica, es generar un control sobre la producción y proteger las cuencas hidrográficas para evitar su sequedad a raíz del monocultivo de pino y eucaliptos. Para lograrlo quien maneje la economía no deben ser exclusivamente las principales familias ricas del país, sino también, “las familias rurales”. (Millabur 2020).

## Conclusión

Este artículo expuso una reseña histórica del movimiento gradualista mapuche entre 1910 a 2020. Planteamos la continuidad de una tradición política al interior del movimiento mapuche que tuvo sus orígenes en un primer ciclo organizacional (1910-1958) que haciendo uso de la institucionalidad intentó reformar la naturaleza excluyente del Estado en relación con el pueblo mapuche. El propósito de este movimiento fue revertir la pobreza y exclusión de los mapuche de la toma de decisiones con relación a su quehacer político. Planteamos que el agotamiento de ese ciclo además del contexto internacional en torno a la lucha por la tierra determinó la acción directa como una forma de apurar el proceso de recuperación de tierras que para el caso mapuche significaron las tierras históricas aquellas que la memoria recordaba como los límites originales usurpados a lo largo del siglo XX por colonos y empresarios. Sostuvimos que las políticas de Reforma Agraria, así como la experiencia de los complejos enseñaron a una generación de mapuche a administrar y

crecer en el ámbito económico. Sin embargo, la contrarreforma agraria generó una nueva pérdida de tierras debiendo resistir a una nueva etapa de colonialismo derivado de las políticas neoliberales implementadas por la dictadura militar.

Sostuvimos que las políticas de “chilenización neoliberal” determinaron la formación de un movimiento autodeterminista que en su agenda planteó la lucha por una nueva Constitución y un reconocimiento constitucional. Ambas solicitudes encabezadas por la organización Ad Mapu las que no fueron consideradas en los primeros cuatro años de la transición democrática. No obstante, sí se logró avanzar en la creación de una normativa protectora de los pueblos originarios que tiene sus antecedentes en la Ley elaborada durante la Unidad Popular, la que con sus cambios determinó la formación de una nueva normativa influida por los debates internacionales del continente. Sin embargo, el proceso de politización de los pueblos originarios en torno a la Autonomía como forma de ejercer la Autodeterminación derivó en la gestación de un segundo ciclo del movimiento mapuche que ascendió políticamente en la década de los 90’.

Este ciclo estuvo caracterizado por el uso de la violencia política como instrumento y las movilizaciones que sobrepasaron la institucionalidad vigente en pos de conquistar los derechos a la Autodeterminación. Esta lucha por derechos civiles generó que distintas organizaciones irrumpieran en el escenario haciendo uso de la violencia política como instrumento y en ese contexto la Identidad Territorial Lafkenche hizo uso de los espacios institucionales y movilizaciones pacíficas para avanzar en los derechos a la Autonomía.

La Identidad Territorial Lafkenche es el resultado de todos los antecedentes antes planteados, pero sin desconocer las variables internacionales, en específico los movimientos latinoamericanos. En ese ámbito su forma de hacer política es flexible y se adapta a los contextos políticos tomando experiencias internacionales (sobre todo indígenas) para lograr avanzar en los derechos colectivos para el pueblo mapuche. En ese ámbito como organización junto con administrar por años la municipalidad de Tirúa, elaboró una normativa protectora del mar y solicitó el reconocimiento de una Comisión de Verdad Histórica junto con la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Dichas políticas han sido transversales y han logrado convertirse en políticas de Estado lo que ha permitido a la organización formular su propuesta política ante la crisis de gobernabilidad de los últimos años: formar un Estado Plurinacional con perspectiva intercultural.

## Referencias

Antileo, Enrique. 2020. *¡Aquí estamos todavía!*. Santiago de Chile: Pehuén Editores.

Antileo, Enrique y Claudio Alvarado. 2019. *Fütra Waria o Capital del Reyno. Imágenes, escrituras e historias mapuche en la gran ciudad, 1927-1992*. Santiago de Chile: Comunidad de Historia de Chile.

Bengoa, José. 2000. *Historia del pueblo mapuche, siglo XIX y XX*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.

Castro, Paulo. 2005. “Aproximación a la Identidad lafkenche”. *Revista Peripheria*, nº2: 1-30.

Cayuqueo, Pedro. 2020. *Historia secreta mapuche 2*. Santiago de Chile: Catalonia.

Cayuqueo, Pedro. 2012. *Solo por ser indios*. Santiago de Chile: Catalonia.

- Espinoza, Claudio. 2016. "Ley del borde costero y cuestión étnica en Chile: del discurso a la práctica política". *Revista Universum*, volº31, nº1:123-139.
- Foerster, Roelf y Sonia Montecino. 1988. *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970)*. Santiago de Chile: CEM.
- Gárate, Manuel. 2012. *La revolución capitalista de Chile (1973 – 2003)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Gissi, Nicolás Daniela, Bernardo Ibacache y María Cristina Ñancucheo. 2017. "El Estado chileno, los lafkenche y la Ley 20.239 ¿indigenismo o política de reconocimiento?" *Revista Austral de Ciencias Sociales*, nº32: 5-21.
- Huneeus, Carlos. 2000. *El régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.
- Identidad Territorial Lafkenche (ITL). 1997-2010. documentos, congresos y resoluciones 2012-2020. *Revista Punto Final*.
- Marimán, José, Esteban Valenzuela y Francisco Cortés. 2015. "El nuevo ciclo de movilización mapuche en Chile: la emergencia de la CAM y el proyecto autonomista para una región plurinacional". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 34, nº17: 279-301.
- Martínez, Christian y Sergio Caniuqueo. 2011. "Las políticas hacia las comunidades mapuche del gobierno militar y la fundación del Consejo Regional Mapuche, 1973-1983". *Veriversitas*, vol.1, nº1: 1-20
- Modonesi, Massimo. 2010. *Subalternidad, antagonismo, autonomía. Marxismo y subjetivación política*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO/ Prometeo Libros.
- Millabur, Adolfo. 2020. "La plurinacionalidad es un concepto para entendernos y encontrarnos con el otro que no es mapuche". En *Wallmapu. Ensayos sobre plurinacionalidad y nueva constitución*, editado por Fernando Pairican y otros, 221-232. Santiago de Chile: Pehuén Editores.
- Naguil, Víctor. 2016. "De la raza a la nación, de la tierra al país. Comunitarismo y nacionalismo en el movimiento mapuche, 1910 – 2010". Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Nahuelpán, Héctor. 2012. "Formación colonial del Estado y desposesión en Ngulumapu". En *Ta iñ fijke xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país mapuche*, editado por Héctor Nahuelpán, Herson Huinca, Pablo Marimán et. al., 123-156. Temuco: Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- Reinaga, Fausto. 1970. *La revolución india*. La Paz: Ediciones PIB.
- Pairican, Fernando. 2013. "Das Wiedererstarken der Mapuchebewegungen nach der Diktatur [Movimiento mapuche pos dictadura]". En *Postdiktatur und soziale Kämpfe*

*in Chile*, editado por Herausgegeben von Willi Baer y Karl-Heinz Dellwo, 109-130. Bibliothek des widerstands.

Pairican, Fernando. 2014. *Malón. La rebelión del movimiento mapuche*. Santiago de Chile: Pehuén Editores.

Pairican, Fernando, Marie Juliette Urrutia y Claudio Alvarado Lincopi. 2020. "¿Revolución campesina o levantamiento mapuche? Tensiones en La Araucanía durante la revolución socialista 1970-1973". En *La vía chilena al socialismo 50 años después* Tomo I. Historia, editado por Robert Austin, Joana Salém y Viviana Canibilo, 469-494. Buenos Aires: CLACSO.

## II.5 Las políticas sociales en Chile. Rossana Castiglioni

### Introducción

Las políticas sociales son intervenciones públicas que tienen por objetivo principal promover el bienestar de las personas, familias y distintos grupos sociales, en especial aquellos más vulnerables (Montagut 2014: 21). En términos prácticos, las políticas sociales buscan promover el bienestar fundamentalmente a partir de servicios o transferencias que pueden tener un carácter contributivo o no contributivo. En otras palabras, las y los beneficiarios pueden acceder a protección a partir de servicios sociales (como los vinculados a la salud o la educación) y de transferencias sociales monetarias (como los subsidios y bonos del gobierno) y/o en especie (por ejemplo, distribución de alimentos). En Chile las transferencias contributivas están generalmente asociadas a las cotizaciones de las y los trabajadores formales a la seguridad social mientras que las no contributivas van dirigidas a los trabajadores informales, a quienes no generan ingresos suficientes y/o se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Las políticas sociales chilenas se originaron a fines del siglo XIX, se expandieron por oleadas durante buena parte del siglo XX y sufrieron un reordenamiento y retracción importantes durante el gobierno militar (1973-1990). Con la transición a la democracia, las políticas heredadas de la dictadura se mantuvieron con ajustes menores, pero a partir de 2005 comenzaron a ampliarse nuevamente, aunque de forma gradual y no siempre consistente.

En general las bases de las políticas sociales que actualmente existen en Chile fueron definidas en los años 1980s, durante el gobierno de Augusto Pinochet. En ese entonces, el sistema previsional, la salud y la educación, entre otros, experimentaron reformas estructurales y se introdujeron algunos principios articuladores de las políticas sociales que, aunque con variaciones (en algunos casos importantes), aún prevalecen.

Uno de los principios más relevantes es el de subsidiaridad, según el cual el Estado debe abstenerse de intervenir en la economía y en la provisión de bienes y servicios y limitarse a hacerlo solo cuando el mercado, y en ocasiones la familia, no lo hagan. Este principio está consagrado, de manera indirecta, en diversos artículos de la Constitución vigente que regulan la oferta privada de servicios (Heiss 2020).

Adicionalmente, durante el gobierno militar se privilegiaron las políticas sociales focalizadas, es decir aquellas dirigidas a grupos de beneficiarios específicos, bien definidos y acotados, según criterios de necesidad y no de ciudadanía. Esto supuso incorporar mecanismos de comprobación de medios. En otras palabras, solamente quienes caen por debajo de un cierto umbral de ingresos son elegibles para buena parte de los beneficios sociales. Además, se introdujeron diversas condiciones de calificación restrictivas (hay que cumplir requisitos precisos para poder acceder a beneficios). Por último, se empujó un proceso de municipalización y se alentó la privatización de los servicios y empresas públicas (Castiglioni 2005).

Para muchos la arquitectura institucional chilena, consagrada fundamentalmente en la Constitución Política de 1980, habría sido diseñada para proteger y perpetuar el statu quo e impedir que se adoptaran transformaciones de fondo (Castiglioni 2005, Coddou y Couso 2009, Fuentes 2015). Aun cuando es cierto que varias leyes importantes relativas a políticas sociales no están en la Constitución, como la que regula las pensiones, algunos principios y áreas importantes sí lo están.

Como indica Heiss (2020), el artículo 19 de la Constitución vigente, sienta las bases generales de varios sectores sociales relevantes. En efecto, en él se establecen el derecho a la protección de la salud, a la educación y a la seguridad social. Al mismo tiempo, este texto restringe la negociación colectiva y limita los derechos sindicales, algo problemático en un contexto democrático pues la experiencia comparada muestra que son las organizaciones de trabajadores las que poseen mayor capacidad de presionar por nuevos o mejores beneficios sociales. Dado que la Constitución chilena impide el derecho a huelga de los funcionarios estatales y municipales, su capacidad de incidir en las políticas sociales se ve mermada.

Si bien la Constitución vigente experimentó algunos ajustes desde la transición a la democracia, que permitieron eliminar los cerrojos institucionales más flagrantes, como la presencia de senadores designados, los ejes centrales se mantuvieron. Es por eso que, progresivamente, se ha ido gestando en nuestro país la idea de que, para reformar estructuralmente el sistema, es necesario producir un nuevo texto constitucional, producto de un proceso deliberativo y democrático.

## Arquitectura institucional

Muy buena parte de la institucionalidad de la asistencia social chilena y las políticas para la reducción de la pobreza se alojan en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y/o en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). El Ministerio Desarrollo Social y Familia tiene por misión “contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social”<sup>21</sup>. Está organizado en torno a tres subsecretarías: la Subsecretaría de Evaluación Social (que diseña y evalúa las políticas sociales), la de Servicios Sociales (que cumple fundamentalmente funciones de coordinación) y la de la Niñez (encargada de las políticas orientadas a la infancia).

El FOSIS, por su parte, es un servicio público cuyo propósito es a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social. Su trabajo se articula en torno a dos principales líneas de acción. Por un lado, entregar oportunidades a su grupo objetivo y, por el otro, generar un entorno que favorezca la superación de la pobreza y vulnerabilidad<sup>22</sup>.

Sin embargo, muchos otros ministerios e instituciones estatales promueven el bienestar social y articulan las políticas sociales en sectores específicos, tales como la seguridad social, la salud, la educación y la vivienda, por mencionar algunos.

Algunas dependencias estatales se encargan de supervigilar el correcto funcionamiento de las instituciones públicas y privadas que vinculadas a las políticas sociales. En ese sentido algunas instituciones tales como las Superintendencias de Administradoras de Fondos de Pensiones, Seguridad Social, Pensiones, Salud y Educación están mandatadas a fiscalizar y recibir reclamos contra los actores del sistema.

Dada la naturaleza sectorial de las políticas sociales, en lo que sigue procuraremos analizar las políticas sociales relativas a algunos de las intervenciones más importantes, a saber: salud, pensiones, reducción de la pobreza y educación básica y media.

---

<sup>21</sup>Para más información ver sitio web del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/mision>

<sup>22</sup> Para más información ver sitio web de FOSIS, <https://www.fosis.gob.cl/es/>

## Salud

La salud en Chile se organiza en torno a dos principales subsistemas. El primero es público y se articula a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA) mientras que el segundo es privado y corresponde a las Instituciones de Salud Previsional (ISAPREs). El sistema privado se originó en 1981, cuando el gobierno militar estableció un sistema paralelo al estatal. Las y los trabajadores dependientes e independientes cotizan el 7% de sus rentas imponibles y eligen a qué subsistema desean afiliarse, teniendo además el derecho de incorporar a sus cargas legales. La mayor parte de la población chilena (79%) está afiliada al sistema público de salud, y 15% al sistema privado de ISAPREs (Clínicas de Chile 2016).

Quienes opten por el sistema privado de salud, pueden elegir a qué ISAPRE se afiliarán, dirigiendo sus cotizaciones legales a la institución escogida. Adicionalmente, las y los afiliados al sistema de ISAPREs pueden realizar pagos adicionales por sobre sus cotizaciones obligatorias para mejorar sus niveles de beneficios y coberturas.

Si bien todos los/as afiliados al sistema de FONASA cotizan un monto fijo, el sistema clasifica a sus beneficiarios de acuerdo con sus niveles de ingreso en cuatro grupos diferentes. Según los tramos de ingreso se determina si las personas pueden atenderse de forma gratuita o si deben realizar copagos cuyos montos también varían de acuerdo con los ingresos percibidos. Así, la atención de la salud pública es gratuita solamente para los individuos carentes de recursos, los migrantes y los beneficiarios del subsidio familiar dirigido a las personas de bajos recursos<sup>23</sup>.

El resto de las y los afiliados al sistema público de salud debe afrontar gastos de bolsillo elevados. Estos copagos también suelen ser aún más costosos para quienes están afiliados al sistema de ISAPREs. Por lo anterior, no resulta sorprendente constatar que Chile es el quinto país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con los gastos de bolsillo más altos (OCDE 2018). No existe cobertura de medicamentos, salvo para algunas patologías, y tampoco políticas universales que permitan afrontar los costos de enfermedades catastróficas.

Adicionalmente, los beneficiarios de FONASA pueden optar por la modalidad de atención de libre elección o por la institucional. La primera permite acceder a profesionales y prestadores de salud privados en convenio a través de la cancelación de un copago cuyo monto varía según prestador. La segunda modalidad está dirigida a quienes opten por atenderse en instituciones pertenecientes a la red asistencial de establecimientos públicos. En este caso, el Estado cumple, además, funciones fundamentalmente fiscalizadoras y de supervigilancia a través de la Superintendencia de Salud.

Para algunas patologías, el Estado establece garantías explícitas de salud (GES). Desde inicios del nuevo milenio, el Ministerio de Salud elabora un listado de patologías y prestaciones asociadas y tanto a las y los beneficiarios del sistema público (FONASA), como a los del privado (ISAPREs) se les garantiza cobertura a través de prestadores acreditados ante la Superintendencia de Salud. Son cuatro las garantías explícitas y exigibles, a saber: acceso (se establece como derecho para todas aquellas patologías que integran el listado), oportunidad (se fijan plazos máximos para el acceso a las prestaciones de salud), protección financiera (se limitan los copagos y se transparentan los costos) y calidad (se accede a prestadores acreditados por la autoridad).

---

<sup>23</sup> Para más información ver sitio web de FONASA, [https://www.fonasa.cl/sites/fofona/noticia/nuevos\\_tramos\\_Fonasa\\_2020](https://www.fonasa.cl/sites/fofona/noticia/nuevos_tramos_Fonasa_2020)

La preparación de este listado se basa en criterios de impacto sanitario, efectividad de la prestación y costos requeridos para el tratamiento de cada patología (MINSAL 2004: 27). Un plan piloto comenzó a funcionar en agosto de 2002—inicialmente centrado en tres enfermedades—pero el listado se ha ido extendiendo gradualmente, alcanzando en la actualidad a las 80 patologías.

## Pensiones

Desde 1980, Chile cuenta con un sistema de capitalización individual de pensiones. A partir de la adopción de este modelo se eliminó el sistema de reparto (salvo para los funcionarios de carabineros y las fuerzas armadas, que estuvieron exentos de la nueva ley) El sistema de capitalización individual supuso el fin de la solidaridad intergeneracional pues en este tipo de modelos las cotizaciones de las y los trabajadores son utilizadas para financiar las pensiones de quienes ya se encuentran retirados. En los sistemas de capitalización individual, por el contrario, las cotizaciones de cada trabajador son las que financiarán su propia pensión.

La reforma previsional de 1980 eliminó las contribuciones de los empleadores e introdujo un esquema de capitalización privada de contribución definida que requiere que las y los cotizantes a la seguridad social ahorren al menos el diez por ciento de sus ingresos imponibles en sus cuentas personales. Los ahorros individuales son administrados por instituciones financieras del sector privado - Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) - cuyas operaciones son monitoreadas por el Estado a través de la Superintendencia de AFP. Las AFP sustituyeron a las antiguas cajas de retiro (excepto las de las Fuerzas Armadas y los Carabineros). Estas instituciones cobran una comisión a los trabajadores a cambio de administrar sus ahorros. Los trabajadores pueden elegir libremente la AFP a las que deseen confiar sus ahorros y pueden cambiar a otra AFP en cualquier momento.

El sistema proporciona pensiones a la vejez, invalidez y sobrevivencia. La vejez está cubierta por la acumulación del diez por ciento de las contribuciones de ingresos imponibles del/la trabajador/a a lo largo de su la vida más (o menos) la rentabilidad generada por las inversiones de las AFPs. Las pensiones de invalidez y supervivencia se financian a través de un seguro obligatorio, cuyas cotizaciones representan alrededor del 3,5 por ciento de la renta imponible, y con los fondos que las o los trabajadores acumularon hasta que la invalidez o la muerte tuvo lugar. Los beneficiarios pueden elegir entre las siguientes opciones de jubilación: retiro programado, renta vitalicia, renta temporal con renta vitalicia diferida y renta vitalicia con retiro programado.

Desde la transición a la democracia en 1990 hasta 2008, solo se introdujeron ajustes graduales y paramétricos al sistema. Estos cambios buscaron amortiguar el deterioro del valor real de las pensiones, introducir nuevas modalidades de retiro por invalidez parcial, homogeneizar los procedimientos para la obtención de pensiones del sistema de capitalización individual, incorporar mecanismos para incrementar los retornos de inversión de las AFP, mejorar el funcionamiento de las AFP existentes del sistema y realizar algunas modificaciones en el ámbito de las anualidades.

La transformación más importante desde el establecimiento del sistema de capitalización individual ocurrió en 2008 y fue, en parte, el resultado de una consecuencia no intencionada asociada a los cambios introducidos en la década de 1980. La ley de 1980 dispuso que el estado debería otorgar una pensión mínima a todas las y los trabajadores asegurados con veinte años de cotizaciones, de modo tal que, si un trabajador que

alcanzaba a la edad de jubilación, pero no lograba acumular el nivel pensión mínimo, el Estado completaría la diferencia.

La medida resultó ser problemática no solo porque los salarios y la densidad de contribuciones son en promedio relativamente bajos en Chile, sino también porque el mercado laboral informal es extendido. Las mujeres fueron particularmente vulnerables y propensas a estar por debajo del nivel de pensión mínima porque tienen una participación en el mercado laboral más limitada, reciben salarios comparativamente más bajos que los hombres, sufren condiciones de trabajo de mayor precariedad y también entran y salen del mercado laboral más a menudo que sus homólogos masculinos debido al embarazo y la maternidad (Arenas de Mesa 2010).

A fin de afrontar algunos de estos problemas, el sistema de pensiones experimentó su transformación más importante desde su inauguración en 1980 (Castiglioni 2018). La reforma previsional de 2008 introdujo un “pilar básico solidario” a través del cual el 40 por ciento de las personas más pobres (cifra incrementada gradualmente hasta alcanzar al 60 por ciento de la población más pobre al 2012) que nunca hubieran cotizado al sistema, tendría derecho a recibir una pensión a la vejez (para personas de sesenta y cinco años o más) o una pensión de invalidez (para personas con discapacidad mayores de dieciocho años y menores de sesenta y cinco).

Las personas de bajos ingresos tienen derecho a un complemento de pensión solidaria, excepto aquellas afiliadas al sistema de pensiones de las fuerzas armadas o de carabineros. Se trata de un beneficio complementario, proporcional a las aportaciones realizadas. Tanto el pilar básico solidario como el aporte a la pensión solidaria se diseñaron para llegar a los quintiles de ingresos más bajos (Castiglioni 2018).

Adicionalmente, a partir de los ajustes al sistema, todas las mujeres mayores de sesenta y cinco años que se jubilen después del 1 de julio de 2009 tienen derecho a recibir un bono estatal que representa el 10% de dieciocho salarios mínimos mensuales, por cada hijo o hija nacido vivo. Otras modificaciones incluyen la afiliación a las AFP de quienes actualmente no están trabajando, pero aun así les gustaría seguir cotizando (como las mujeres que abandonan la fuerza laboral por maternidad), la posibilidad de dividir los ahorros de un fondo de pensiones en caso de divorcio, nuevos incentivos para el ahorro individual voluntario y colectivo, y otros cambios menores.

Quizás la única medida importante que no fue incluida en la reforma de 2008 y que generó un fuerte debate fue la que pudo haber permitido que los bancos (incluyendo al Banco Estado) operaran en el sistema de AFP. Esta medida potencialmente podría haber permitido, a su vez, el surgimiento de una AFP de propiedad estatal. La principal preocupación de los detractores a esta medida era que los beneficiarios podrían preferir una AFP pública, que no cobraría comisiones, y que esto obligaría a las AFP privadas a enfrentarse a una competencia desleal (Libertad y Desarrollo 2013). Finalmente, esta medida no fue aprobada, al menos en parte debido al fuerte lobby ejercido por las AFP (Castiglioni 2018, Pribble 2013).

## Programas para la reducción de la pobreza

Las políticas que buscan reducir la pobreza y mejorar las oportunidades de las familias más vulnerables se articularon fundamentalmente en torno al programa Chile Solidario. Este programa comenzó a gestarse durante el año 2002, en un contexto de fuertes críticas a las políticas y estrategias existentes. Es innegable la incidencia de la pobreza ha experimentado un franco descenso desde la transición a la democracia, pasando de 68,5% en 1990 a 8,6% en 2017 (Ministerio de Desarrollo Social 2020). Sin embargo, la caída de la indigencia había sido menos pronunciada. Se comenzó a acuñar el concepto de “núcleo duro de la pobreza” para referirse a la población a la que no se lograba sacar de su situación de indigencia. Las críticas a la gestión del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y a las insuficiencias de las estrategias de focalización existentes se hicieron cada vez más fuertes.

Para abordar las limitaciones antes señaladas, en 2002 el gobierno anunció la puesta en marcha del programa Chile Solidario. A diferencia de las iniciativas que lo precedieron, Chile Solidario procuró identificar a las familias en situación de indigencia (más que a los individuos) y ofrecer acceso preferente a los programas de promoción social, redes de protección del Estado, subsidios y apoyo psicosocial. Chile Solidario se articuló en torno a diferentes programas, políticas e instrumentos que incluyen tanto transferencias monetarias como apoyo psicosocial para facilitar el acompañamiento de las personas y familias beneficiarias. Han sido cuatro los principales programas bajo el alero del sistema.

En primer lugar, el Programa Puente, dependiente del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), atiende a familias y personas en situación de indigencia a través de los gobiernos municipales. Adicionalmente, el Programa Vínculos, que está dirigido a las y los adultos mayores vulnerables, es ejecutado por los municipios y recibe asesoría del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). Asimismo, el Programa Calle, que es ejecutado por municipalidades, organizaciones no gubernamentales y/o, gobernaciones provinciales, es administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Por último, el Programa Abriendo Caminos, apoya a menores que no pueden estar con sus familias debido a que alguno de sus miembros cumple condena en un recinto penitenciario. Este programa es ejecutado por organizaciones no gubernamentales y diseñado por Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Desde 2009 se puso en marcha el sistema Intersectorial de Protección Social con el propósito de gestionar y coordinar las distintas estrategias e intervenciones dirigidas a la población más vulnerable. Uno de sus componentes más importantes es el subsistema de Seguridades y Oportunidades. Este subsistema ofrece acompañamiento psicosocial y psicolaboral a sus beneficiarios.

Otra iniciativa de enorme importancia tiene que ver con el Ingreso Ético Familiar (IEF), que se puso en marcha en el año 2012. El IEF tiene tres componentes principales. El primero es una transferencia monetaria no condicionada dirigida a familias e individuos en situación de indigencia. El segundo consiste en una transferencia monetaria cuya entrega está condicionada al cumplimiento de una serie de deberes, tales como la asistencia escolar y los controles médicos de los menores de 6 años. El tercero es un bono asociado al desempeño escolar y un subsidio al empleo femenino (Vargas, Faulbaum y Socías Hernández 2016: 185).

Para determinar la elegibilidad a buena parte de los beneficios sociales dirigidos a sectores vulnerables, existe un sistema que busca llevar a cabo una clasificación

socioeconómica de familias o individuos. La clasificación toma en cuenta la cantidad y características de los integrantes de cada hogar, su nivel de ingresos y el acceso a bienes y servicios. Las y los potenciales beneficiarios deben completar el llamado Registro Social de Hogares (ex “ficha de protección social”). Esta información se complementa con aquella aportada por las bases de datos de diferentes dependencias estatales.

## Educación básica y media

La educación básica y media en Chile han sufrido una serie de transformaciones importantes a partir de la transición democrática, sobre todo desde el año 2006. Hasta ese momento, las principales características de la arquitectura del sistema, definidas durante los años 1980s, exhibieron una relativa estabilidad. Bajo el gobierno militar, se flexibilizó el currículum, se promovió un marcado proceso de municipalización y se estableció un sistema de subsidios o *vouchers* a los establecimientos educacionales públicos y privados (Castiglioni 2005). El énfasis estuvo puesto en transformar estructuralmente la organización y administración del sistema educativo, pero no en abordar problemas pedagógicos.

Los establecimientos educacionales pasaron a ser gestionados por gobiernos municipales. La municipalización significó que los gobiernos subnacionales comenzaran a administrar estos establecimientos, a tener jurisdicción sobre el manejo de recursos humanos y presupuestales y el derecho a contratar y despedir profesores. El Ministerio de Educación mantuvo funciones pedagógicas, regulatorias y de supervigilancia.

Uno de los aspectos más controvertidos de las reformas del gobierno militar tuvo que ver con la introducción de un sistema de subsidios directos a establecimientos educacionales públicos y privados basados en la asistencia a clases de los estudiantes. Esta medida se inspiró en el sistema de *vouchers* propuesto por el economista de la Universidad de Chicago Milton Friedman, con la diferencia que en Chile el subsidio se entregaba directamente a los colegios y no a las familias (Castiglioni 2005). Estos subsidios alentaron la competencia entre los establecimientos educacionales municipales y los particulares subvencionados para capturar estudiantes, bajo el supuesto que la competencia tendría un impacto positivo en el desempeño de los colegios.

Si bien los legados del gobierno militar se mantuvieron, desde la transición a la democracia hasta los primeros años del nuevo milenio se adoptaron diversas medidas y se establecieron nuevos programas con el propósito de abordar los problemas pedagógicos hasta entonces desatendidos. También se procuró promover una mayor equidad y calidad en la educación básica y media y mitigar el deterioro de las condiciones laborales y salariales del personal docente. Sin embargo, en este periodo las principales características del sistema, tales como la municipalización, la competencia en la oferta público-privada, los subsidios a la demanda y la participación privada se mantuvieron.

A partir de 2006, el país experimentó diversas movilizaciones cuyo propósito fue ejercer presión sobre las autoridades para promover una reforma educacional cuyo eje central fuese la calidad de la educación (Farías 2019). La llamada revolución pingüina de ese año, protagonizada por los estudiantes secundarios, trajo consigo una ola de protestas sociales que desembocó, en 2009, en la aprobación de la Ley General de Educación (LEGE).

La LEGE, que sustituyó a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) del gobierno militar, procuró promover el aseguramiento de la calidad educativa por medio de una Agencia de Aseguramiento de la Calidad, creada en 2011. Asimismo, asignó el manejo

y la regulación presupuestal a una Superintendencia de Educación, que comenzó a funcionar en 2012, y explicitó los derechos y obligaciones de quienes se desenvuelven en este sector (MINEDUC 2008)<sup>24</sup>. De este modo, tanto la Agencia como la Superintendencia son piezas claves del nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (SAC).<sup>25</sup>

A pesar de los cambios antes mencionados, la educación siguió en el centro del debate nacional. Durante la campaña presidencial de cara a las elecciones de 2013, la educación concitó un nivel de atención inusitado. De hecho, en el programa de campaña de Michelle Bachelet, apareció de manera explícita el interés de propiciar profunda reforma educativa que tuviese como norte la excelencia en educación, reducir la segregación del sistema educativo y promover la inclusión, avanzar hacia la gratuidad universal de la educación superior y poner fin al lucro en todo el sistema educativo (“Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018” 2013).

Desde entonces se introdujeron una serie de cambios incrementales cuyo resultado principal fue el establecimiento de un nuevo sistema de educación pública. La nueva institucionalidad trajo consigo algunos cambios orientados a romper con los legados más conspicuos del gobierno militar e implementar lo dispuesto en la LEGE. El nuevo sistema estableció una Dirección de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación, cuyo propósito es coordinar y conducir estratégicamente el sistema.

Otro cambio importante fue introducido en 2015 en el contexto de la llamada Ley de Inclusión.<sup>26</sup> Esta ley es responsable de regular el proceso de admisión (estableciendo y regulando un sistema único de postulaciones), eliminar el financiamiento compartido (impidiendo que los colegios que reciban financiamiento fiscal soliciten copagos a las familias), e impedir el lucro a establecimientos educacionales que reciben aportes estatales. Por último, otra de las transformaciones más importantes tiene que ver con la llamada desmunicipalización. Desde 2018 hasta 2025, los establecimientos educacionales municipales serán traspasados a servicios locales de educación pública responsables de su administración (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/ BCN 2018). Entre las principales funciones de estos servicios destacan el administrar recursos financieros y materiales, velar por que exista una cobertura educativa apropiada, desarrollar la oferta educativa pública a nivel territorial, ofrecer apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos educacionales que lo requieran, poner en marcha seguimiento, información y monitoreo y resolver la apertura, el cierre o la fusión de establecimientos.<sup>27</sup> Estos servicios dependen de la Dirección de Educación Pública alojada en el ministerio del ramo.

---

<sup>24</sup>Para más información ver sitio web de la Agencia de Calidad de la Educación <https://www.agenciaeducacion.cl/quienes-somos/>

<sup>25</sup> Ley N°20.529 (2011), Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Acceso el 02 de febrero de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1028635>

<sup>26</sup> Ley N°20.845 (2015), de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Acceso el 02 de febrero de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1078172&idParte=>

<sup>27</sup>Ley N°21.040 (2017), crea el sistema de educación pública. Acceso el 02 de febrero de 2021. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>

## Reflexiones finales

Las políticas sociales chilenas experimentaron profundas transformaciones durante el gobierno militar que significaron la retirada del Estado de la provisión de bienes y servicios públicos. Se privilegió la presencia marcada de prestadores privados, las políticas focalizadas y la municipalización. Durante los primeros 15 años desde la transición, a pesar de algunos ajustes, las políticas sociales mantuvieron, a grandes rasgos sus principales características y ejes articuladores. Sin embargo, a partir de 2005, comenzaron a gestarse cambios graduales.

Muchas de las transformaciones adoptadas a partir del nuevo milenio, respondieron, al menos en parte, a un creciente descontento, que se tradujo en protestas sociales cada vez más recurrentes que culminaron en el estallido social de octubre de 2019. El malestar social probablemente refleja una combinación de factores, tales como una marcada expansión de sectores de ingresos medios precarizados; un proceso de politización de las desigualdades desde abajo y estructura constitucional rígida con una capacidad limitada de procesar institucionalmente el creciente descontento.

Una nueva constitución no resolverá todos los problemas ni responderá a todas las demandas por una mayor igualdad de oportunidades, reducción de las inequidades y una institucionalidad más democrática. Sin embargo, constituye una oportunidad única para deliberar en torno a qué país queremos construir.

Al mismo tiempo, la pandemia ha puesto en evidencia que las políticas sociales son un elemento esencial para que las medidas adoptadas por el gobierno para combatir el COVID-19 sean efectivas. En efecto, la demora en entregar transferencias a las y los trabajadores informales (que en Chile representan aproximadamente un tercio de la fuerza laboral), la segmentación de la atención en salud, y los problemas de acceso a bienes y servicios repercutieron a la (in)capacidad de segmentos importantes de la población de acatar las medidas de distanciamiento social propuestas por la autoridad y alimentaron la percepción que las desigualdades sociales no son sostenibles.

Dado que la reducción de las desigualdades es una de las principales demandas de la sociedad civil movilizadas durante los últimos 15 años, es de esperar que las políticas sociales estén en el centro del debate en los años venideros y que las transformaciones en este ámbito se aceleren y vayan más allá de lo anticipado.

## Referencias

Arenas de Mesa, Alberto. 2010. *Historia de la reforma previsional chilena*. Santiago de Chile: OIT.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/ BCN. 2018. "Guía legal sobre: Nuevo Sistema de Educación Pública". Acceso el 02 de febrero. <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/nuevo-sistema-de-educacion-publica>

Castiglioni, Rossana. 2005. *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973–1998*. Londres: Routledge.

Castiglioni, Rossana. 2018. "Explaining Uneven Social Policy Expansion in Democratic Chile." *Latin American Politics and Society*, vol. 60, n°3: 54–76.

- “Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018”. 2013. Acceso el 2 de febrero. [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf)
- Clínicas de Chile. 2016. “Dimensionamiento del sector de salud privado en Chile”. Acceso el 9 de enero de 2021. <http://www.clinicasdechile.cl/wp-content/uploads/2018/01/INF-FINAL-DIMENSIONAMIENTO-SECTOR-SALUD-CIFRAS-2016.pdf>
- Couso, Javier y Alberto Coddou. 2009. “Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena”. Working Papers *ICSO-UDP*, n° 2.
- Fuentes, Claudio. 2015. “Shifting the Status Quo: Constitutional Reforms in Chile.” *Latin American Politics and Society*, vol. 57: 99-122.
- Farías Antognini, Ana. 2019. *Políticas sociales en Chile*. Santiago de Chile: UAH/Ediciones.
- Heiss, Claudia. 2019. *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?* Santiago de Chile: Aguilar.
- Libertad y Desarrollo. 2013. “¿Por qué no una AFP Estatal?”. Acceso el 02 de febrero. <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2013/04/por-que-no-una-afp-estatal/>
- Ministerio de Desarrollo Social. 2020. *Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?*. Santiago de Chile: División del Observatorio Social de la Subsecretaría de Evaluación Social/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Acceso el 02 de febrero de 2021. [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Evolucion\\_Pobreza\\_1990\\_2017.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Evolucion_Pobreza_1990_2017.pdf)
- Ministerio de Salud (MINSAL). 2004. *Reforma de la salud en Chile*. Santiago de Chile: MINSAL.
- Ministerio de Educación (MINEDUC). 2008. *Ejes claves del proyecto de Ley General de Educación*. Santiago de Chile: MINEDUC.
- Montagut, Teresa. 2008. *Política social: una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Vargas Faulbaum, Luis Hernán y Francisco Socías Hernández. 2016. “El subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile desde un enfoque de derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros”. *Opera*, n°18: 183-202.
- OCDE. 2018. “Chile Policy Brief”. Acceso el 9 de enero de 2021. <https://www.oecd.org/policy-briefs/Chile-Expanding-Health-Coverage-EN.pdf>
- Pribble, Jennifer. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

## II.6 Medio ambiente y desarrollo en el contexto de la crisis ambiental global. Fernando Estenssoro

Si hay un tema que ocupa de manera creciente la agenda política tanto mundial como local es el de la denominada crisis ambiental global, entendiendo por ésta una suerte de daño colateral o resultado no deseado del propio crecimiento económico, nivel de desarrollo y alto estándar de vida alcanzado por la denominada “Civilización Industrial” y la consecuente generación de la sociedad del consumo, cuyo exponente arquetípico ha sido históricamente el Norte global. Estas sociedades “desarrolladas” crearon problemas de carácter ecológico y ambientales de tan enorme magnitud, tales como la contaminación, la pérdida de la biodiversidad, el cambio climático, el agotamiento de los recursos naturales, la destrucción de la capa de ozono, y la llamada “explosión demográfica”; que por primera vez en la historia se habría puesto en riesgo la continuidad de la vida del ser humano en el planeta, así como el proceso de la vida del planeta mismo. Por lo tanto, esta crisis es producto de un fenómeno social que involucra múltiples aspectos, comenzando por el modo de producción económica hasta los valores y estilos de vida dominantes. O sea, entre otros aspectos, es un tema estrechamente ligado a eso que genéricamente se ha denominado desarrollo.<sup>28</sup>

Este tema se instaló formalmente en la agenda política mundial con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo en junio de 1972 (en adelante Estocolmo 72). En el documento de convocatoria a dicho evento se señaló que la humanidad enfrentaba una crisis ambiental global que ponía “en riesgo la vida del ser humano y del planeta”, debido a que las “bruscas y vastas aceleraciones – en el crecimiento demográfico, en el uso de la energía y de nuevos materiales, en la urbanización, en los ideales de consumo y en la contaminación resultante-” habían “colocado al hombre tecnológico en la ruta que podía alterar, en forma peligrosa, y quizá irreversible, los sistemas naturales de su planeta, de los cuales depende su supervivencia biológica” (Ward y Dubos 1984: 39). Y, en la declaración final de la Conferencia se llamó a todos los países y pueblos del mundo a sumar esfuerzos para superar esta crisis global señalando que había “un número cada vez mayor de problemas relativos al medio ambiente que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán de una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas por las organizaciones internacionales en interés de todos” (ONU 1972: La Humanidad se encuentra en una encrucijada). Desde esa fecha en adelante, el debate ambiental (entendido como toda la discusión teórica, política y científica destinada a superar esta crisis), sólo se ha profundizado hasta llegar a convertirse en uno de los tópicos principales de la agenda política global y local. Y pese a todo lo avanzado, como por ejemplo las cuatro grandes cumbres y conferencias mundiales convocadas por la ONU para superar este problema,<sup>29</sup> además de los cientos de miles de reuniones dedicadas a tratar cada una de las variables que la componen, la solución está muy lejos de alcanzarse, mientras que el problema sólo se agudiza. Basta con revisar toda la discusión que ocurre con el problema del cambio climático.

---

<sup>28</sup> Genéricamente el “concepto de desarrollo se lo ha asociado a la industrialización, al progreso tecnológico y científico, a la urbanización, al aumento del ingreso per cápita y al mejoramiento de las condiciones de vida en términos de alimentación, vivienda, educación y salud” (Bernal Meza 2016: 15). Igualmente, el adjetivo calificativo de sostenible o sustentable, según lo definió la Comisión Brundtland en 1987, surge como respuesta a la crisis ambiental global donde, finalmente se busca que este desarrollo se realice sin destruir el medio ambiente y el normal funcionamiento ecosistémico del planeta (Estenssoro 2020).

<sup>29</sup> Conferencia de Naciones Unidas sobre el Estado del Medio Humano, en Estocolmo 1972; Conferencia de Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro 1992; Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible organizada por la ONU, en Johannesburgo 2002; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, en Río de Janeiro 2012.

La principal dificultad para encontrar una solución a la crisis ocurre porque la problemática ambiental es, sobre todo, un problema político, se refiere a los modos de vida, valores y formas de organización que se dan las sociedades para subsistir y, por lo tanto, su solución sólo podrá ser política. Esta situación significa que no se va a solucionar con cambios tecnológicos o con economías verdes que pretenden operar en mercados verdes. Probablemente algunas soluciones técnicas podrán ralentizar por un tiempo su agudización (y tampoco es seguro que esto se logre), pero no podrán detenerla y menos revertirla. Por lo tanto, sólo serán soluciones políticas las que podrán poner fin a esta amenaza. Y, como todo problema político, su solución se torna en extremo compleja, porque más allá de los discursos ambientalistas políticamente correctos, su solución esta mediada por relaciones de poder y correlaciones de fuerza en un mundo de profundas asimetrías, desigualdades e inequidades de todo tipo, en donde existen sectores sociales con una calidad de vida suficiente para que, correctamente, aspiren a heredar un mundo ambientalmente mejor a sus generaciones futuras, pero lamentablemente se olvida que para ciento de millones de seres humanos el “apocalipsis ecológico” hace mucho tiempo que se hizo efectivo y murieron por no tener alimentación suficiente y, de la misma forma, otros cientos de millones ni siquiera tienen derecho a aspirar a tener “generaciones futuras” dado que su nivel de desnutrición y precarias condiciones de “vida” no les asegura que aún estén vivos en las próximas horas. Es en este mundo concreto y de insultantes desigualdades, donde se debate sobre cómo superar la crisis ambiental global.

Por estas razones, la forma como se entiende y se describe este fenómeno es importante, más aún en Chile, cuando se está discutiendo su nuevo contrato social, su nueva Constitución. Es necesario que el tema ambiental se enfrente con real conocimiento de la dimensión política e implicancias geopolíticas que contiene. Es importante conocer las verdaderas causas y contradicciones que componen esta problemática, a fin de distinguir y defender los legítimos derechos de una sociedad que no sólo quiere vivir en un medio ambiente sano, sino que también aspira a que las oportunidades de vida digna y posibilidades de realización personal sean para las amplias mayorías y no únicamente para los pequeños grupos de privilegiados de siempre.

Para estos efectos, en este artículo se revisan brevemente las características principales de la histórica tensión Norte-Sur (o mundo rico y mundo pobre) que ha existido en el debate ambiental global, e igualmente cómo este debate ha sido recogido y tratado en Chile hasta el momento.

## ¿Quién está destruyendo ambientarme el planeta?

Frente a la problemática ambiental, la pregunta política clave a responder es ¿quién está destruyendo el planeta? Y, en este sentido se debe tener siempre presente que el discurso sobre la crisis ambiental ha sido ampliamente construido y hegemónico por los centros de poder del Norte global, los mismos que la generaron. Ellos han instalado la versión “científica y políticamente correcta” de sus causas a fin de proponer soluciones que les permita preservar sus intereses de poder, aunque eso signifique condenar a la mayoría de la humanidad. Así han impuesto un discurso oficial que señala que se trata de una crisis de causas antropogénicas, sin hacer mayores distinciones e, igualmente plantean que se habría iniciado con la Revolución Industrial, o sea desde mediados del siglo XVIII en adelante. El problema de hablar de causas antropogénicas sin distinciones, significa que es el conjunto de la Humanidad (con mayúsculas) la culpable de esta situación como, por ejemplo, se describe en un típico manual de educación ambiental al señalar: “la crisis ambiental de nuestro tiempo es

una verdadera *emergencia del sistema Tierra* en su conjunto al ser manipulado por la Humanidad (...) La Humanidad se encuentra en una encrucijada que pone en peligro su propia supervivencia como especie...” (Novo y Lara 1997: 21-22).

Este discurso oficial que universaliza en la Humanidad, sin distinciones, la responsabilidad en la generación de la crisis ambiental ha cobrado un nuevo y atractivo impulso en las últimas dos décadas con las tesis que señalan que vivimos la época del Antropoceno o edad geológica del Anthropos (humanidad). Esta idea, propuesta por el geólogo holandés Paul Crutzen y el biólogo estadounidense Eugene Stormer, plantea que la actividad humana habría impactado tan profunda y dañinamente al medio ambiente y al ecosistema terrestre que se habría transformado en una fuerza geológica en sí misma y que está quedando grabada en la estratigrafía del planeta:

Teniendo en cuenta estos y muchos otros impactos importantes y aún crecientes de las actividades humanas en la tierra y la atmósfera y, sobre todo, incluidas las escalas globales, nos parece más que apropiado enfatizar el papel central de la humanidad en geología y ecología al proponer el uso de término "antropoceno" para la época geológica actual (Crutzen y Stoermer 2000:17)

Por cierto, se insiste en que el problema comenzó con la Revolución Industrial hacia 1750 y se habría agravado en la segunda mitad del siglo XX, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando se produce una “Gran Aceleración” de este impacto humano sobre el medio ambiente global, producto del “explosivo” crecimiento demográfico que, unido a la expansión de la sociedad industrial y del consumo llevó a los ecosistemas planetarios a una situación crítica al punto que el Sistema Tierra estaría enfrentado a su sexto gran evento de extinción de especies (Steffen, Crutzen y McNeill 2007: 217).

Sin embargo, culpar al Anthropos o al conjunto de la Humanidad de la crisis ambiental es un absurdo, ya que, como bien señalan Bonneuil y Fressoz (2016), considera implícitamente que un miembro de la cultura Yanomani de la Amazonía es igualmente responsable en su generación que el dueño de una gran transnacional, dado que ambos pertenecen al Anthropos. Sin embargo, esta falacia que universaliza la culpa de la crisis en la Humanidad es extraordinariamente útil y conveniente en términos de control y poder político, para aquellos que si tienen la total y absoluta responsabilidad de la situación crítica en que nos encontramos. En este sentido, se escriben libros enteros sobre el Antropoceno “sin siquiera mencionar el capitalismo, la guerra, los Estados Unidos, o el nombre de una gran corporación”, a pesar de que “noventa corporaciones son responsables del 63 por ciento de las emisiones acumuladas de dióxido de carbono y metano entre 1850 y hoy”, o sea, “la narrativa dominante de los antropocénólogos del Antropoceno presenta una humanidad abstracta uniformemente involucrada y, lo que implica, uniformemente culpable” (capítulo 4). De esta forma, se puede ocultar y distraer la atención de las grandes mayorías de que “el 1% de las personas más ricas del planeta acaparan el 48% de la riqueza del mundo, mientras que la mitad más pobre de la humanidad tiene que conformarse con el 1%”; igualmente, “las ochenta personas más ricas del mundo tienen un ingreso combinado superior al de los 416 millones más pobres, ¡cada uno gana más de un millón de veces el de sus semejantes!”; y lo ambientalmente significativo de esta ampliación de las desigualdades es que son “una fuente importante de desorden ecológico global, ya que los individuos más ricos establecen un estándar de consumo que aquellos que están por debajo de ellos buscan igualar, y así sucesivamente” (2016: capítulo 4). Por estas razones, Bonneuil y Fressoz (2016) sugieren que en vez del concepto de Antropoceno -que universaliza en el conjunto de la Humanidad la responsabilidad de la crisis ambiental global-, se utilice “el término de Erik Swyngedouw ‘Oliganthropocene’, una época geológica causada por una pequeña fracción de la humanidad” o sea la minoría más rica o la oligarquía planetaria (capítulo 4).

Otros autores, como Jason Moore, señalan que la crisis ambiental global no comenzó con la Revolución Industrial de mediados del siglo XVIII, sino que es el resultado de la instalación de la lógica del capitalismo a partir de 1450, con su criterio de transformar todo en mercancía (tanto a la naturaleza como al ser humano) a ser tranzada en el mercado bajo la racionalidad de acumulación sin fin de capital (Moore 2013). O sea, esta crisis es producto de la nueva ley del valor del capitalismo, que pasó de la productividad de la tierra a la productividad laboral y en este proceso “reconfiguró la naturaleza, humana y extra-humana - esclavos, bosques, suelos- no mercantilizada al servicio de la productividad y la mercantilización” (Moore 2017: 144). Por lo tanto, la crisis no se inició con la Revolución Industrial como propone el discurso dominante del Antropoceno. El paso del capitalismo mercantil al capitalismo industrial, con la revolución industrial y el uso de los combustibles fósiles, sólo responde a la secuencia lógica de la racionalidad del capitalismo: la acumulación sin fin del capital. De aquí entonces, en vez de Antropoceno, Moore propone hablar de Capitaloceno (2013; 2017).

Por lo tanto, no se puede plantear que la crisis ambiental global es una crisis antropogénica sin mayores distinciones. Por el contrario, en la generación de esta crisis no todos somos iguales ni tenemos la misma responsabilidad. Fueron las sociedades más ricas y desarrolladas del planeta, los centros de poder hegemónico del Norte global y no las periferias,<sup>30</sup> los que la generaron y la han seguido profundizando, sólo que se niegan a reconocer su responsabilidad y a aceptar soluciones que les signifique perder las posiciones de poder y calidad vida alcanzada, para lo cual levantan discursos universalizadores y eco-apocalípticos extraordinariamente eficientes al momento de distraer la atención de las grandes mayorías respecto de donde radica realmente el problema. Por ejemplo, en el caso del cambio climático, basta señalar que el 88% de los Gases Efecto Invernadero (GEI) se producen en el hemisferio norte, donde están todos los países capitalistas desarrollados históricos, así como los más recientes países asiáticos de rápido crecimiento e industrialización. Esto significa que el 18% se los GEI se producen en América del Norte, el 17% en Europa y el 53% en Asia. En cambio, toda América del Sur apenas produce el 3,2% de esto los GEI y toda África apenas el 3,7% (Our World in Data 2017). Por lo tanto, aunque los sudamericanos nos convirtamos en los “más ecológicos del planeta”, el planeta se destruye igual. Por cierto, esta reflexión no es para restar importancia a la necesidad de enfrentar esta crisis ambiental global, sino que para enfatizar que su análisis debe ser serio e informado al momento de discutir el tema de medio ambiente y desarrollo a fin de evitar caer en la tentación del facilismo de modas y discursos “ambientalmente correctos” que responden a realidades sociopolíticas del Norte global y no a las nuestras.

## Medio Ambiente y desarrollo una demanda del Sur Global.

La Conferencia Estocolmo 72, que puso el tema de la crisis ambiental global formalmente en la agenda de las Naciones Unidas, fue una iniciativa de los países más desarrollados e industrializados del mundo, quienes dieron su particular interpretación a esta crisis, cuestionando seriamente los intentos de industrialización del mundo subdesarrollado o Tercer

---

<sup>30</sup> El concepto de periferia, propio de la teoría estructuralista latinoamericana, se utiliza para señalar a aquellos países que se caracterizan por ser “productores de bienes primarios, con un patrón histórico de desarrollo hacia afuera, gracias a lo cual la dinámica de su propio crecimiento depende en gran medida de la demanda internacional de su producción primaria” (Bernal Meza 2016:19). Generalmente, los países periféricos son sinónimo de países subdesarrollados de economías extractivistas.

Mundo de entonces. El razonamiento ambientalista y ecologista del Primer Mundo decía que si ellos, los Estados capitalistas desarrollados, entonces conocidos como el Primer Mundo, una clara minoría de la humanidad que con su modelo de sociedad industrial y sociedad de consumo habían generado la crisis ambiental, permitían que los sub desarrollados, que era la mayoría de la humanidad, siguieran su ejemplo de crear sociedades industriales y con estándares de vida del Primer Mundo, la crisis ambiental se transformaría en el apocalipsis ecológico final. Simplemente, no había planeta suficiente para que toda la humanidad tuviera el gasto de energía que significaba el modo de vida promedio de un ciudadano de un país desarrollado y, obviamente el Primer Mundo, con todo su poder alcanzado no iba a sacrificar ni un milímetro de sus privilegios, aceptando soluciones justas para todos. Por este motivo, levantaron un discurso eco-apocalíptico buscando convencer a los otros de lo importante que era que modificaran su actitud tan “destruktiva” para del medio ambiente global.

Como era de esperarse, este tipo de razonamientos despertó una amplia desconfianza en los representantes del mundo subdesarrollado que, como recordó el diplomático chileno en Ginebra de la época, Vicente Sánchez, opinaban: “Ahora los países ricos están diciendo que el desarrollo contamina... o sea que es dañino. Esto ¡no puede ser!” (Estenssoro 2020: 110). Esta desconfianza los llevó plantear un boicot al evento. Frente a esta amenaza, el Secretario General de esta Conferencia, el canadiense Maurice Strong convocó a 27 representantes del mundo subdesarrollado a una negociación política, a fin de llegar a un acuerdo y frenar este boicot. La reunión se realizó en el pueblo suizo de Founex, bajo la pantalla de un Seminario, y después de tres días donde se expuso la perspectiva tercermundista, se llegó a un acuerdo que quedó plasmado en el documento Declaración de Founex, que Strong insertó como parte de los documentos de convocatoria a Estocolmo 72, y que en parte decía:

Puede afirmarse que, en gran medida, el actual interés en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente ha tenido su origen en los problemas experimentados por los países industrialmente adelantados. Estos problemas son de por sí, en gran parte, el resultado de un nivel elevado de desarrollo económico (...) Estas perturbaciones han llegado a alcanzar tales proporciones que en muchos sitios constituyen ya un grave peligro para la salud y el bienestar humanos (...) Sin embargo, los principales problemas ambientales de los países en desarrollo son básicamente diferentes de los que se perciben en los países industrializados. Son principalmente problemas que tienen su raíz en la pobreza y la propia falta de desarrollo de sus sociedades. En otras palabras, son problemas de pobreza rural y urbana (...) Por estas razones, la preocupación por el medio ambiente no debe debilitar, y no es preciso que lo haga, el compromiso de la comunidad mundial – tanto de los países en desarrollo como de los industrializados- de dedicarse a la tarea principalísima de desarrollar las regiones más atrasadas del mundo. Por el contrario, subraya la necesidad no sólo de comprometerse plenamente a alcanzar las metas y objetivos del segundo decenio para el desarrollo, sino también redefinirlas a fin de atacar la miseria que es el aspecto más importante de los problemas que afligen al medio ambiente de la mayoría de la humanidad (Informe Founex)

O sea, medio ambiente y desarrollo era un solo tema para los países del Tercer Mundo. Pero si bien Founex permitió instalar este tema como parte de la mirada del mundo subdesarrollado en el debate ambiental global, las discrepancias no quedaron definitivamente superadas. La discusión Norte-Sur sobre cómo entender la crisis ambiental y dónde poner los énfasis para su solución continuaron en los años siguientes, al punto que, entre otras consecuencias, no permitieron que se realizara una segunda gran Conferencia de la ONU sobre

el estado medio ambiente global, pensada para 10 años después de Estocolmo 72 y que debía realizarse en Nairobi en 1982. La fórmula parcial de solución sólo se alcanzaría 16 años después de Estocolmo 72, cuando se publicó, en 1987, el informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) que dirigió la noruega Gro Harlem Brundtland, *Nuestro Futuro Común* y donde se definió en extenso el concepto de desarrollo sostenible, que unió definitivamente los conceptos de desarrollo y medio ambiente. Fue esta segunda negociación política, que esta vez duro 4 años (la CMMAD se creó en 1983 a fin de superar el desastre de Nairobi), la que permitió que se pudiera realizar una segunda gran conferencia mundial sobre el estado ambiental del mundo, como fue la Cumbre Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro en 1992, también conocida como la Cumbre de la Tierra.

Además, entre los 20 años que habían transcurrido entre Estocolmo 72 y Río 92, los latinoamericanos habían logrado fortalecer su pensamiento ambiental en la línea de lo planteado en Founex. O sea, la necesidad de conciliar la protección ambiental con las necesidades del desarrollo, sobre todo en Latinoamérica, dado que nuestro subcontinente constituía un caso muy especial de combinación de recursos naturales y humanos. Por consiguiente, surgió todo un pensamiento ambiental propio que se constituyó en un enorme aporte al debate ambiental global. Como bien plantea Enrique Leff (2000), la histórica dependencia tecnológica y la sujeción política de los países latinoamericanos al orden económico internacional, los llevó a entender que la solución de esta problemática no se reducía tan sólo a una cuestión de control de los procesos demográficos por su impacto sobre los recursos limitados o a la búsqueda de una solución tecnológica a la creciente acumulación de desechos provenientes del proceso de industrialización.

Por el contrario, para América Latina la problemática ambiental no debía ser vista como un límite para su crecimiento y desarrollo, sino que como un estímulo para buscar nuevos tipos de desarrollo. En este sentido, el ambiente más que un límite para el desarrollo o lugar de disposición de desechos se presentaba como un *potencial ecológico y cultural* de producción de recursos naturales que, recogiendo el conocimiento que provenía de la diversidad étnica de nuestros pueblos, podía plantear un desarrollo ecológico o ecodesarrollo que permitiera su utilización de manera no destructiva ni ecológica ni socialmente. Sin embargo, esto no era posible si se seguían los ritmos y patrones de explotación mercantiles dominantes que eran impuestos en la periferia por la racionalidad productiva de los centros hegemónicos (Leff 2000). O sea, bajo la idea de medio ambiente y desarrollo, los latinoamericanos, conscientes de que iban a depender por un largo tiempo para su crecimiento económico de la explotación de sus recursos naturales, estaban en un esfuerzo por buscar otros estilos de desarrollo que, sustentados en las potencialidades ecológicas y culturales de la región, les permitiera, no sólo la preservación y conservación de su patrimonio ecológico y cultural, sino que, también, superar los agobiantes problemas de miseria, atraso, desigualdades sociales y concentración de la riqueza que, entre otros aspectos, los caracterizaba como una región subdesarrollada.

Por estos motivos, explícitamente buscaban estilos de desarrollo que se alejaran de la racionalidad centro-periferia históricamente dominante. Con este espíritu se prepararon para ir a la Cumbre de Río 92. Sin embargo, Río 92 coincidía con el término de la Guerra Fría tras la desintegración de la Unión Soviética, lo que significó la imposición del capitalismo neoliberal a nivel mundial, bajo el fenómeno que se conocería como “globalización” y que, entre otras consecuencias, llevo a la hegemonía absoluta de las ideas neoliberales al debate ambiental con su corolario de construir un ecologismo de mercado o capitalismo verde, transformado la lucha contra la degradación ambiental en un producto más del mercado.

Como bien se ha señalado, en Río 92 los países del Norte global, actuando individualmente o representados corporativamente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “promovieron, como la única forma para solucionar los problemas ambientales, un enfoque de libre mercado y de baja participación de los gobiernos en los asuntos ambientales (...) Asimismo, cuidaron muy bien que el tratamiento de la propiedad

intelectual y la difusión de la tecnología se orientara con criterios estrictamente comerciales”, además de que “se negaron a tratar los problemas ambientales relacionados con las políticas corporativas o con las empresas transnacionales” (Glender 1994: 258-259). De esta forma se sepultó un esfuerzo de 20 años que importantes actores latinoamericanos venían desarrollando y profundizando a fin de avanzar en una suerte de ecodesarrollo regional que no repitiera ni los crímenes contra la humanidad que había significado el ascenso de las sociedades capitalistas desarrolladas, ni las destrucciones ambientales y ecológicas que habían provocado (Estenssoro 2020).

## Medio Ambiente y desarrollo en Chile: Una historia de “gradualidad y realismo” neoliberal

Si bien Chile participaba normalmente del proceso de discusión que llevaba adelante la ONU sobre la necesidad de enfrentar la crisis ambiental global y que institucionalizó con la Conferencia de Estocolmo 72, el traspaso de este debate desde la política mundial a la ciudadanía se interrumpió bruscamente tras el golpe de estado del 11 de septiembre de 1973 y los 17 años de dictadura que le siguieron. Evidentemente, la dictadura no podía aislarse de esta problemática que cobraba gran relevancia en la política mundial post Estocolmo 72. De hecho, la Constitución Política de 1980 recogió el tema al señalar en el punto N°8 del Artículo 19 que “se garantiza el derecho de vivir en un Medio Ambiente libre de contaminación y que es deber del Estado tutelar la preservación de la naturaleza”. Igualmente, en 1983 se realizó en primer encuentro del Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), donde científicos y académicos, a raíz de la *crisis ambiental*, plantearon la necesidad de modificar las concepciones sobre los estilos de desarrollo imperantes en Chile hasta ese momento, y en 1985, se creó la Comisión Nacional de Ecología (CONADE), antecesora de la CONAMA, cuyo primer director fue el ecólogo Juan Grau. Sin embargo, no será hasta el retorno a la vida política democrática a partir de 1990 en adelante, que el tema del Medio Ambiente, tanto como política pública permanente y sistemática por parte de las autoridades del Estado, como campo destacado del espacio de discusión político e ideológico y como creciente preocupación ciudadana, comenzará a desarrollarse plenamente y se insertará como un tópico ineludible en la política nacional y en consonancia a los ritmos con que este tema se trataba en el ámbito internacional (Estenssoro 2012).

En este sentido, los primeros gobiernos democráticos post-dictadura se abocaron a crear una institucionalidad ambiental que apoyase las líneas estratégicas de crecimiento económico sustentadas en el modelo de capitalista neoliberal instalado en tiempos de la dictadura que, entre otros aspectos, implicó la venta de los recursos naturales, incluida el agua, además de los servicios públicos, al capital privado tanto nacional como internacional. Modelo neoliberal que, bajo la doctrina de las ventajas comparativas, hacía recaer el crecimiento económico del país en la exportación de recursos naturales y commodities de bajo o ningún valor agregado. Por lo tanto, el principal desafío de los primeros gobiernos concertacionistas era incorporar y conciliar los acuerdos y compromisos ambientales internacionales (como los desarrollados en la Cumbre de Río 92), con esta estrategia económica. Compromisos que el país no podía eludir dado que eran precisamente los mercados del Norte global que compraban nuestros productos, los que exigían crecientes medidas ambientales en la producción.

Al respecto, los grandes criterios que orientaron la creación de la institucionalidad ambiental post-dictadura fueron los de gradualidad y realismo, a fin de facilitar y no entorpecer

el desarrollo socio-económico neoliberal existente. Como bien expresó el Ministro Secretario de la Presidencia de la segunda administración concertacionista, Genaro Arriagada, el país debía “caminar con urgencia, gradualismo y responsabilidad en el tema del medioambiente, ya que es un fenómeno que cobra cada día mayor importancia y lo transforma en la más alta prioridad en el gobierno de Eduardo Frei y en nuestra sociedad” (citado en Estenssoro 2012). Además, era bastante consensual en la clase política que, para poder alcanzar el estándar de país desarrollado, se debía conseguir y sostener en el tiempo una alta tasa de crecimiento anual de la economía. Por ejemplo, en 1994, el Ministro de Hacienda planteaba que para lograr el status de país desarrollado se debía mantener una tasa de crecimiento del 6,8% anual para los 6 años siguientes (Sunkel 1996:14), y el año 2000, el recién asumido Presidente Lagos, señalaba la necesidad de mantener el crecimiento de la economía en una tasa entre el 6 y 7 % para los próximos 10 años, a fin de que el Chile pudiera llegar al bicentenario de su independencia como país desarrollado (Lagos 2000: XIV). Pero como bien dijo Sunkel, este crecimiento acelerado basado en una económica que se basaba su crecimiento en la exportación de recursos naturales “evidentemente generaría serios problemas ambientales” (Sunkel 1996: 13 -14).

De aquí entonces, se entiende esta política de “gradualidad y realismo” implementada, que tiene sus hitos más significativos primero en 1994 cuando se promulga la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, y tres años más tarde, en 1997, cuando se dicta su reglamento con lo cual quedaba plenamente aplicable. Diez años después, en 2007 se promulgó la Ley 20.173, que creó el cargo de Presidente del Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), con rango de Ministro de Estado. Y, finalmente, en 2010, se promulgó la Ley N°20.417 (2010) que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Como se ve, toda una exitosa política de “gradualidad y realismo” en la generación de la institucionalidad ambiental del país que, sin duda, no entorpeció el crecimiento económico acelerado basado en la explotación de recursos naturales sin valor agregado, pero que, indudablemente resultó en un fracaso total y absoluto respecto de la meta de que Chile alcanzara la calidad de un país “desarrollado” para su bicentenario.

Ni para el bicentenario ni para el tricentenario será posible dejar atrás definitivamente el subdesarrollo mientras el país no retome un camino serio de industrialización. Pretender seguir orientando el modelo de crecimiento económico bajo la falacia de las ventajas comparativas, que sólo se han traducido en la explotación irracional de los recursos naturales, entregándolos totalmente al capital privado nacional e internacional, sin generar valor agregado en la cadena de producción, sin generar conocimiento propio y sin estimular la capacidad industrial y tecnológica nacional, no habrá ninguna posibilidad de otorgar una calidad de vida digna, trabajos dignos, e igualdad de oportunidades para la realización de las potencialidades humanas de las grandes mayorías. Está históricamente comprobado que todos los actuales integrantes del Norte global o mundo desarrollado (los históricos y los más recientes), alcanzaron ese estatus bajo una severa y muchas veces salvaje política económica de protección a su industria. Política que se implementó bajo la mano férrea de control, intervención y supervisión estatal.

No existe absolutamente ninguna posibilidad de alcanzar el ansiado “desarrollo”, ni sustentable ni menos entendido como un buen vivir para todas y todos, bajo la teoría de las ventajas comparativas. Semejante falacia sólo ha servido para dos grandes propósitos: a) mantener a las economías periféricas, como la latinoamericana, des-industrializadas y en su calidad almacenes proveedores de materias primas y recursos naturales para los complejos industriales-tecnológicos de punta del Norte global, así como mercados compradores de sus productos manufacturados de alta tecnología y, b) enriquecer hasta el hartazgo a las oligarquías criollas, que actúan como verdaderos representantes de los intereses transnacionales en el país. Esta “inocente” creencia en las ventajas comparativas, que es la

columna vertebral del modelo económico neoliberal, y que ha capturado el intelecto de las elites político-económicas del país por más de 30 años, no sólo destruyó la capacidad tecno-industrial nacional y precarizó el empleo, sobre todo en el sector terciario, sino que también, debilitó enormemente la soberanía nacional y la capacidad del Estado (como institución que debe representar el interés de todos los chilenos), al entregar el patrimonio natural nacional a los grandes capitales transnacionales.

## Reflexiones finales

El tema del medio ambiente y desarrollo está totalmente relacionado al tipo de sociedad en la que queremos vivir. Sociedad que debe estar regida, sobre todo, por principios de equidad y real igualdad de oportunidades de vida digna para todos y no sólo declarativas o retóricas. Esto significa que es determinante resolver el tema sobre cómo se organiza la producción, cómo se resuelve el tema de la propiedad y cómo se distribuye la riqueza que se genera, evidentemente conjugado con la necesidad de protección del medio ambiente y la preservación ecosistémica.

Sin embargo, considerando lo anterior, es importante tener claro que no es posible transformar el proceso económico de la noche a la mañana. La estructura característica de sociedad periférica que nos asignaron los centros del poder global, más la erosión de la soberanía nacional que consiguieron los profetas neoliberales del país al entregar nuestro patrimonio nacional al capital transnacional, serán un lastre difícil de superar. Por este motivo, será necesario generar un plan de transición desde una economía extractivista hacia una economía del conocimiento ambientalmente sustentable, orientada por valores del buen vivir y no sólo mercantiles. Esto significa, entre otros aspectos, la necesidad de recuperar los recursos del país de las manos del capital transnacional, junto con replantear drásticamente la redistribución de la riqueza si recordamos que 5.840 individuos, o sea el 0,02% de la población nacional, posee, gracias al modelo neoliberal, una riqueza que alcanza a los US\$270.000 millones, equivalente al 32% de la riqueza privada total de todos los chilenos, e igual a todo lo que produce el país en 1 año (López y Sturla 2020); o como señaló la Fundación Sol, el 1% concentra el 33% de los ingresos netos del país (Nuevo poder 2016).

Pero esta transición, por difícil que sea no implica que sea imposible. Es absolutamente necesario iniciarla lo antes posible. Existen múltiples ejemplos de procesos exitosos de transición de economías extractivistas a economías sustentables y del conocimiento como, por ejemplo, Nueva Zelanda, Finlandia, Dinamarca, entre muchas otras, y de las cuales se puede aprender bastante. Lo mismo sucede con recientes experiencias socio-económicas llevadas a cabo en Latinoamérica como fue el caso de Bolivia durante el gobierno de Evo Morales donde la protección del medio ambiente, parafraseado como los derechos de la Madre Tierra o Pacha Mama, coincide en gran medida con la mirada histórica de Latinoamérica respecto del eco-desarrollo.

Pero, también es importante tener presente la dimensión geopolítica de la temática ambiental. El “no desarrollo” entendido como impedir nuestra industrialización, así como dejarnos eternamente en una suerte de sociedad bucólicamente tradicional o en estado de naturaleza -que es como la mitología eurocéntrica construyó la caricatura de los “los buenos salvajes” del Nuevo Mundo-, es uno de los objetivos estratégicos más importantes del Norte global. Sobre todos de aquellos actores del ecologismo del poder que tienen absolutamente claro que en este planeta “no cabemos todos”. Por eso que, desde hace más de 60 años, el ecologismo neo malthusiano puso como el gran problema ecológico del planeta la llamada

“explosión demográfica” que ocurría en el Tercer Mundo, aterrados por el “exceso” de personas en el mundo amenazaban con arrasar con los preciosos y escasos recursos existentes. Su forma de razonar ecológica es que, si el planeta solo alcanza para algunos, ellos, las elites del mundo son esos “algunos”.

Es esta orientación geopolítica y estratégica del Norte global, que permanece oculta bajo toda su retórica ambientalista políticamente correcta, lo que no ha hecho posible superar la histórica contradicción ambiental Norte-Sur. Obviamente desde el Norte se ensayan experimentos como los intentos de construir un capitalismo verde, sobre la base de tecnologías verdes, así como se ensayan seductores discursos globales como avanzar a una suerte de “*new green deal*” (Galvin y Healy 2020), pero claro, sin salirse del esquema capitalista y sin olvidar que el centro de comando debe quedar radicado en el Norte global. Y, en este sentido, es claro que aún vivimos en un mundo dominado por la racionalidad capitalista de la acumulación sin fin y de la concentración sin fin de la riqueza. Es esa racionalidad la que no sólo está destruyendo el medio ambiente, sino que, también, viene destruyendo vidas humanas desde hace siglos. Cómo cambiar esta racionalidad y avanzar en políticas justas en donde construyamos un planeta sustentable para todos y en igualdad de condiciones, es un debate largo que debemos dar en conjunto con todas las otras fuerzas que en Latinoamérica y el mundo también están conscientes de esta realidad. Y esto implica actuar con sabiduría y precaución ante seductores discursos ecologistas y ambientalistas políticamente correctos que, si bien suenan muy seductores, son parte de la geopolítica ambiental de poder de los centros hegemónicos del Norte global que necesitan imperiosamente mantenernos en condición de periferia, ya que frente al posible fracaso de todos sus experimentos de capitalismo y geoingeniería verde, finalmente deberán buscar otros medios, quizás mucho más brutales y drásticos, para salvarse de esta crisis, por cierto asegurando que, con sus políticas, ellos buscan “salvarnos a todos”.

## Referencias

Bernal Meza, Raúl. 2016. “Fundamentos del estructuralismo latinoamericano: reflexiones para una contribución a la economía política internacional”. *Estudios Sociales Contemporáneos*, n°14: 12-26.

Bonneuil, Christophe y Jean-Baptiste Fressoz. 2016. *The Shock of the Anthropocene. The Earth, History and Us*. New York: Verso, (e-book).

Crutzen, Paul J.; Stoermer, Eugene F. 2000. “The ‘Anthropocene’”. *IGBP News Letter*, n.º41: 17-18.

Estenssoro, Fernando. 2020. *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992. La perspectiva latinoamericana (Nueva edición corregida y aumentada)*. Buenos Aires: Biblos

Estenssoro, Fernando. 2012. “La dimensión ambiental de la política exterior de Chile”. En *La Política Exterior de Chile de los últimos 20 años*, editado por Cesar Ross y Mario Artaza, 335-365. Santiago de Chile: RIL Editores.

Galvin, Ray; Healy, Noel. 2020. “The Green New Deal in the United States: What it is and how to pay for it”. *Energy Research & Social Science*, vol. 67: 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101529>

- Glender, Alberto. 1994. "Las relaciones Internacionales del desarrollo sustentable". En *La Diplomacia Ambiental. México y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, compilado por Alberto Glender y Víctor Lichtinger, 254-282. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Informe de Founex-1971. 1983. En *Ecodesarrollo. El pensamiento del decenio*, compilado por Margarita Mariano de Botero y Juan Tokatlian, 51-85. Bogotá: Inderena; PNUMA.
- Lagos Escobar, Ricardo. 2000. "Mensaje Presidencial. 21 de mayo del año 2000". En Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago.
- Leff, Enrique. 2000. *Los Problemas del Conocimiento y la perspectiva Ambiental del desarrollo*. México, D.F.: Siglo XXI.
- López, Ramón y Gino Sturla Zerene. 2020. "Los ricos, los súper ricos y el financiamiento de la crisis". *CIPER académico*, 6 de mayo de 2020. Acceso 2 de noviembre de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2020/05/06/los-ricos-los-super-ricos-y-el-financiamiento-de-la-crisis/>
- Moore, Jason W. 2013. "El auge de la ecología-mundo capitalista. Las fronteras mercantiles en el auge y decadencia de la apropiación máxima". *Laberinto*, n°38: 10-26.
- Moore, Jason W. 2017. "The Capitalocene, Part I: on the nature and origins of our ecological crisis". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 44: 594-630.
- Novo, María y Ramón Lara, ed. 2017. *El Análisis Interdisciplinar de la Problemática Ambiental*. Madrid: Fundación Universidad – Empresa.
- Nuevo Poder. 2016. "Fundación Sol: 1% concentra el 33% de los ingresos netos en Chile". 20 de septiembre de 2016. Acceso 2 agosto de 2020. <http://www.nuevopoder.cl/fundacion-sol-1-concentra-el-33-de-los-ingresos-netos-en-chile/>
- Organización de Naciones Unidas, ONU. 1972. A/CONF.48/14/Rev.I. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano. Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972. Acceso 15 de noviembre de 2016. <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>
- Our World in Data. 2017. Acceso el 18 agosto de 2018. <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>
- Steffen Will, Paul J. Crutzen y John R. McNeill. 2007. "The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?". *Ambio*, vol. 36, 614-621.
- Sunkel, Osvaldo, ed. 1996. *Sustentabilidad Ambiental del Crecimiento Económico Chileno*. Santiago: Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Ward, Bárbara y Réne Dubos. 1984. *Una Sola Tierra. El cuidado y conservación de un pequeño planeta*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

## PARTE III. SISTEMA POLÍTICO CHILENO

### III.1 Régimen político: El poder presidencial. Desequilibrio de poderes y déficit democrático. Valeria Palanza

Toda reflexión acerca del poder de la presidencia en Chile invita a preguntarse, ante todo, por los motivos de su marcada concentración. Es ampliamente reconocido que la presidencia chilena cuenta con los más altos niveles de concentración de poder entre los sistemas presidencialistas de América Latina, los cuales ya se destacan por contar con poderes presidenciales exacerbados (Shugart y Carey 1992). Esta concentración de poder en la presidencia es motivada, en parte, por el hecho de ser un país unitario, pero va mucho más allá de lo esperable dada esa característica de la organización político-territorial. Para comprender los motivos de tan alta concentración de poder en un sistema presidencialista es necesario preguntarse acerca de los otros dos poderes, el legislativo y el judicial, dado que son estos los naturales contrapesos del poder de la presidencia en este tipo de sistemas (Clark 2010; Cox 2016; Palanza 2019).

En Chile el sistema presidencialista fue fortalecido de manera exacerbada por diseño. El diseño institucional del sistema en el país ha sido tal que, especialmente tras el quiebre democrático de 1973 y la inauguración de la Constitución de 1980, se debilitó de modo deliberado la jurisdicción y autoridad del congreso. Dado que todo sistema presidencialista requiere del *equilibrio de poderes* para su correcto y sano funcionamiento, en este ensayo se argumenta que el desequilibrio introducido en el presidencialismo chileno ha debilitado no sólo su capacidad y eficiencia para producir políticas públicas acordes a las necesidades del país, sino que también y de grave consecuencia, ha debilitado su democracia.

Este ensayo repasará algunas de las dimensiones en las cuales el desplazamiento del congreso, en especial, ocasiona este poder presidencial exacerbado. Asimismo, se procura asociar este desplazamiento con problemas para la toma de decisiones públicas en consonancia con la voluntad predominante en distintos momentos de la vida en democracia. El ensayo está organizado del siguiente modo: la sección siguiente repasa los presupuestos fundamentales del sistema presidencialista y los fundamentos del poder presidencial que se derivan de este sistema. La segunda sección repasa las prerrogativas legislativas asumidas por el poder ejecutivo en Chile, resaltando las consecuencias de esta dislocación para el equilibrio del sistema. La tercera sección reflexiona y concluye.

#### El sistema presidencialista: delimitación del poder de la presidencia

Los orígenes del sistema presidencialista se remontan a la época en que las colonias de Gran Bretaña, España, Portugal y de las demás potencias europeas comenzaron a independizarse en el continente americano, a fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX. Hasta entonces, el sistema de gobierno dominante en Europa era la monarquía, que durante los siglos de dominio sobre América entró en crisis y fue mutando desde su variante absolutista hacia formas más representativas de gobierno, con importantes reveses.

Al momento de enfrentarse las fuerzas de la independencia a la necesidad de adoptar una forma de gobierno, la monarquía (y no el sistema parlamentario) fue la fórmula evaluada, por ser la alternativa más difundida en la época (Cheibub 2006). El sistema presidencialista surgió en Norteamérica como una verdadera innovación institucional. Quienes bosquejaron aquella constitución se proponían replicar la figura de un poder ejecutivo a cargo de los asuntos públicos, pero que, en cambio de recibir su poder a través del principio hereditario, lo recibiera mediante el voto de la ciudadanía, esto es, a través del principio democrático. Además del republicanismo, los fundadores de la constitución de los Estados Unidos acordaron que para que el poder de la ciudadanía expresado a través de sus representantes no fuera vulnerado, era necesario contraponer ambición contra ambición (Madison 1788), lo que motivó el sistema de separación y equilibrio de poderes. Dicho de manera muy simple, la idea era que para asegurar que los políticos que ocuparan cargos obraran de la mejor manera, los intereses entre una rama y la otra pudieran enfrentarse, y que fueran estos mismos intereses enfrentados los que motivaran frenos y contrapesos, a través del diseño institucional. Más allá de la elección del presidente a través del voto ciudadano, se ideó la existencia de un poder legislativo independiente del ejecutivo, también elegido por el voto ciudadano y en competencia con el ejecutivo, en tanto las bases electorales de la presidencia y de los legisladores serían distintas.<sup>31</sup> El tercer poder, el judicial, es el menos democrático de los poderes, en tanto, al menos en su variante original, los integrantes de la Corte Suprema son designados por el actuar conjunto de las ramas ejecutiva y legislativa.

El principio de separación y equilibrio de poderes es la piedra fundamental del sistema presidencialista y es justamente el que las constituciones latinoamericanas, entre ellas la chilena, tanto vulneran. El sistema de frenos y contrapesos, propio del presidencialismo, tiene por objetivo evitar que una mayoría pasajera pueda sostener rehén a las minorías. Dicho de otra manera, busca que la voluntad de la mayoría que eligió y respalda al presidente deba tomar en cuenta y no pueda pasar a llevar las preferencias y anhelos del resto de la ciudadanía. En su concepción, el diseño se propone que el legislativo, donde suele estar representada la diversidad de preferencias de la ciudadanía, pueda contrarrestar el poder de la presidencia y promover acuerdos entre ejecutivo y legislativo que sean aceptables a la mayoría expresada en la elección de la presidencia y a las diversas minorías representadas en el congreso.

Así, y a diferencia del sistema parlamentario, en el que la iniciativa legislativa recae sobre el ejecutivo, el sistema presidencialista propone que el poder de legislar descansa en el congreso. Tal fue la preocupación de los federalistas por este tema, que la constitución de los EE.UU. no permite que el presidente presente proyectos de ley al congreso.<sup>32</sup> Corresponde al legislativo proponer leyes y al presidente implementarlas. Los frenos y contrapesos son tales que un/a presidente/a puede vetar un proyecto de ley si no está de acuerdo con su contenido, pero no iniciar legislación. Por su parte, el congreso debe velar por la adecuada implementación de las leyes por parte de la presidencia, y puede intervenir si esta se desvía de sus obligaciones –tanto que puede, incluso, remover a un/a presidente/a, mediante el *impeachment* o juicio político. En su diseño original, aquel que inspiró a las demás naciones de América, sólo el congreso puede tomar decisiones de gasto público que la presidencia debe ejecutar. El congreso decide gastos y asigna la modalidad

---

<sup>31</sup> Esta característica del sistema presidencialista se contraponen a la fusión de poderes propia del sistema parlamentario, que tiene su origen en la fusión de las bases electorales. En el sistema parlamentario, la figura del ejecutivo no es elegida de modo explícito por la ciudadanía, sino que surge del acuerdo de los legisladores, que eligen entre los integrantes del legislativo a uno o una para estar a cargo del ejecutivo.

<sup>32</sup> Esta noción es vulnerada en casi todos los casos de América Latina, incluido Chile. Ver Mathew S. Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

de asignación del gasto, y es la presidencia quien está a cargo de ejecutar esos gastos sin desvíos.<sup>33</sup>

Shugart y Carey (1992) destacan el rol que juegan las elecciones presidenciales en marcar la identidad de los sistemas presidenciales, dado que, a diferencia de lo que ocurre en sistemas parlamentarios, esta identidad no requiere asociación alguna con las preferencias expresadas en elecciones legislativas. Aun así, la separación de las elecciones de legisladores y presidente es sólo una parte de lo que diferencia a los sistemas presidencialistas de sus contrapartes parlamentaristas. La distribución constitucional de una serie de derechos políticos, esto es, derechos para la toma de decisiones políticas, terminan dando forma a sistemas muy diversos entre sí que sin embargo aparentan ser similares. Palanza (2021) señala que la presidencia latinoamericana es un constructo que remite a un conjunto de instituciones en buena medida similares combinadas con un abanico de arreglos institucionales que dan lugar a un grupo de sistemas presidenciales muy diversos entre sí. Este ensayo busca precisar lo característico del caso chileno, aquello que lo distingue de otros casos.

## El poder presidencial en Chile

Las características que fue adoptando el sistema presidencial en Chile, sobre todo a partir de la Constitución de 1980, lo aleja de modo muy considerable de los frenos y contrapesos considerados fundamentales para el adecuado funcionamiento del sistema presidencialista. Palanza y Espinoza (2017) sugieren que las reformas que fueron concentrando poder en la presidencia al debilitar al legislativo y los vínculos de la ciudadanía con sus legisladores, son bastante más tempranas que las introducidas por la constitución de Pinochet. Algunas de las reformas que limitaron la influencia del Congreso ocurrieron ya en 1943. Y aun cuando se podría argumentar que este desvío respecto de un óptimo deseable de equilibrio entre las ramas de gobierno es intrascendente, aquí se argumenta que lejos de ello, el desequilibrio de poder introducido en el sistema presidencial chileno es uno de los elementos básicos de la crisis política que llevó al país a las puertas de una reforma constitucional.

Roberto Gargarella ha destacado lo que aquí se menciona como el problema de la “sala de máquinas de la constitución” (Gargarella 2013), que el autor asocia no sólo a la constitución chilena sino a la mayoría de las constituciones de la región. Gargarella sugiere que, a raíz de la fuerte concentración de poder en manos presidenciales, la “sala de máquinas”, que es el lugar desde el cual se digitan decisiones claves, no está equipada sino para reproducir el *statu quo*. Las atribuciones que dan vida a la toma de decisiones en los sistemas presidenciales de América Latina, por su naturaleza, terminan dejando sin efecto los derechos otorgados por la Constitución, tornándola letra muerta. La sala de máquinas constitucional, esto es, el entramado de atribuciones para la toma de decisiones es tal que no es posible reproducir la dinámica necesaria para que la toma de decisiones se alinee con la voluntad expresada en las urnas y con los derechos reconocidos en las constituciones mismas. Así, aún países cuyas constituciones reconocen derechos sociales en su texto no consiguen traducir ese reconocimiento en políticas que den vida a la letra constitucional.

---

<sup>33</sup> Esta característica ha sido limitada en décadas recientes en varios países de América Latina, y en Chile el orden se encuentra invertido, careciendo el congreso de toda prerrogativa de asignación de recursos.

En lo que sigue, se resaltan algunos de los componentes de este desequilibrio de poder, que es tomado de otros actores políticos para ser depositado en manos de la presidencia. Trazaré aquí las líneas que me permitirán sostener en la próxima sección la importancia de reinstaurar el equilibrio en el sistema presidencial para el futuro bienestar del país, tanto en su desarrollo económico y social como en su dimensión política.

El actual sistema presidencial chileno contrasta tanto con el modelo originario de presidencialismo, el de los llamados “padres fundadores” de los Estados Unidos, como con versiones anteriores de presidencialismo vigentes en Chile. Entre los puntos centrales que lo alejan de ser un sistema presidencial equilibrado, con los atributos destacados en la sección anterior, sobresalen: (a) poder de iniciativa legislativa dislocado hacia la presidencia en detrimento del congreso, (b) existencia de múltiples instancias en las que la presidencia puede intervenir en el proceso legislativo, (c) estiramiento de la prerrogativa de veto presidencial, (d) intromisión de la presidencia en el manejo de la agenda legislativa, (e) centralidad excluyente de la presidencia en la determinación del gasto público.

### **El problema de la iniciativa legislativa en manos presidenciales**

Lejos de suponer que la presidencia no debiese tener la posibilidad de proponer proyectos de ley al congreso, como es el caso en los EE.UU., la situación en Chile es revertida tanto que resulta un oxímoron: el congreso, que es el poder encargado de legislar en un sistema presidencial, es vedado de hacerlo por propia iniciativa en una serie de temas fundamentales. Al tiempo que este ensayo no ve problema alguno con que la presidencia pueda proponer legislación, la pregunta que plantea es hasta qué punto es sano y recomendable limitar la capacidad del congreso de iniciar legislación.

Si bien la reforma constitucional de 1943<sup>34</sup> dio inicio a un proceso de transferencia de prerrogativas legislativas del congreso hacia la presidencia, dichas reformas se limitaron al ámbito de la administración pública, incluyendo al empleo público. Después de eso, no fue sino con la reforma de 1970 que se generaron modificaciones a las facultades legislativas, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva<sup>35</sup>. A través del artículo 45 de la Constitución se alteró el régimen de potestad legislativa, con mayores atribuciones en materia de iniciativa exclusiva del presidente: se le entregó en materias como contribuciones, sueldos de los trabajadores del sector privado, establecimiento o modificación de los regímenes de seguridad social y entrega o aumento de pensiones como materias de iniciativa legislativa exclusiva del presidente. La Constitución Política de 1980 dio continuidad a las reformas de 1970 (Fernandois y García 2009). El artículo 65 de la Constitución de Chile otorga a la presidencia iniciativa exclusiva en (i) la división político-administrativa del país, (ii) la administración financiera del Estado, (iii) tributación, (iv) la creación de servicios públicos, (v) operaciones vinculadas a la responsabilidad financiera del Estado, (vi) remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos a los funcionarios tanto en retiro como trabajadores de la Administración Pública, (viii) modalidades y procedimientos en materia de negociación colectiva y (ix) normas sobre seguridad social.

El problema que subyace a esta exclusión del congreso de la potestad de iniciativa es cierta desconfianza en el nivel de responsabilidad del que son capaces los legisladores. El supuesto sería que, dados los incentivos electorales de los legisladores, estos no estarían en condiciones contener el gasto de recursos públicos, incurriendo en conductas

---

<sup>34</sup> Ley de Reforma Constitucional N° 7.727, DO 23/11/1943.

<sup>35</sup> Ley de Reforma Constitucional N° 17.284, DO 23/01/1970.

irresponsables que podrían desfinanciar al erario. Se agrega, además, el supuesto que quien ocupa la presidencia obedece a incentivos diferentes y sí podría exhibir una conducta más responsable en temas fiscales. Esta desconfianza no es otra cosa que desconfianza en la democracia misma. Conduce, como señaló tempranamente O'Donnell (1993; 1994), a democracias delegativas, donde la suma del poder y las exigencias son colocadas sobre la figura del presidente, la única que parece estar en condiciones de interpretar el sentir de la ciudadanía. Un inconveniente que surge es que la única instancia de control sobre la presidencia es el voto de la ciudadanía, que expresa aprobación o reproche al presidente a intervalos largos de tiempo, con el desorden social que puede sobrevenir al sistema en casos de mala gestión presidencial (Pérez Liñán 2007)<sup>36</sup>.

La principal herramienta en manos del congreso para dar curso a las demandas de la ciudadanía es la iniciativa legislativa. Es la forma en que el poder legislativo, esto es, los legisladores que la ciudadanía ha elegido mediante su voto pueden contraponerse al parecer del poder ejecutivo y así hacer efectivos los frenos y contrapesos propios del sistema presidencialista. La iniciativa legislativa constituye, además y fundamentalmente, la manera más efectiva que tiene el congreso de poner sobre la mesa proyectos que den respuesta a las demandas ciudadanas. Esta concentración del poder de iniciativa en importantes áreas de política pública en la presidencia, sumada al requisito de mayorías calificadas (3/5, 2/3) que la Constitución de 1980 impone para la aprobación de legislación ordinaria, constituyeron un impedimento superlativo al avance de políticas públicas en la línea requerida por la ciudadanía en los últimos treinta años. Un ejemplo clave lo constituye la demanda por reforma del sistema previsional, que aún tras el levantamiento social de 2019 y ante el consenso amplio acerca del fracaso del sistema para entregar pensiones previsionales dignas, sigue sin poder ser reformado y sólo se ha podido avanzar en su desfinanciamiento, medida que a nadie beneficia en el largo plazo.

## **El problema de la excesiva intervención de la presidencia en el proceso legislativo**

La presidencia concentra tal poder y controla de tal manera el quehacer legislativo, que ministros pueden participar de manera regular de las discusiones en comisiones y en el plenario (sin necesidad de que medie invitación del congreso). Su presencia sirve para promover los intereses y puntos de vista de la presidencia de legisladores e introducir indicaciones de la presidencia. Esta atribución, aceptable en un esquema parlamentarista, en el que la rama del ejecutivo surge como continuación de la voluntad del legislativo, es alarmante en un sistema presidencialista, cuya lógica requiere de frenos y contrapesos entre las ramas de gobierno.

El artículo 37 de la constitución actual indica que esta presencia de ministros en las sesiones de ambas cámaras les otorga derecho a participar de los debates, pero no derecho a votar. Es importante señalar que, sobre la base de este artículo, los ministros de Estado tienen derecho a ingresar a la sala y a las comisiones sin necesidad de anuncio ni autorización alguna. El mismo artículo señala que durante la votación de un proyecto, los ministros podrán “rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado o senador al fundamentar su voto”. Tal como señala Soto Velasco (2015), los reglamentos de cada cámara incluso profundizan la norma constitucional. El reglamento del Senado indica que

---

<sup>36</sup> La creciente ola de *impeachments* o juicios políticos en América Latina a partir de los '80 son un síntoma de este problema. Ver Aníbal Pérez Liñán, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

los ministros de Estado tienen “derecho preferente” para hacer uso de la palabra y el de la Cámara de Diputados indica, en el mismo sentido, que la preferencia se extiende hasta antes del cierre del debate y que sus intervenciones no cuentan con restricción en cuanto a su duración (Soto Velasco 2015; 78).

Cuando se trata de secretarios y otros funcionarios de Estado, la normativa es tal que para su participación en debates de sala se requiere la aprobación unánime de ésta. Para su participación en comisiones rige la letra de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, que indica que las reuniones de comisión se deben realizar sin público salvo acuerdo de la mayoría de la comisión en contrario. Sin embargo, Soto Velasco señala que esta norma ha caído en desuso, y que es habitual la asistencia de ministros, secretarios y funcionarios de Estado, y que su presencia constituye una importante fuente de influencia en el proceso legislativo. El autor argumenta que, en la práctica, esta presencia se ha transformado en un poder informal y relevante en favor de la presidencia.

Es importante destacar que aun cuando el derecho a voz sin voto entrega, por cierto, una restricción a la atribución, la presencia de representantes de la presidencia en los debates legislativos, tanto en las sesiones del plenario como en comisiones, consigue imponer versiones del texto que lo moldean a las preferencias del presidente. Esta realidad dista mucho del ideal de frenos y contrapesos entre ramas de gobierno y se traduce en un predominio a veces imperceptible de la voluntad de la presidencia.

### **El problema del estiramiento de la atribución de veto presidencial**

El veto presidencial es la atribución legislativa por excelencia de la presidencia. El poder de veto permite a una presidenta rechazar una ley aprobada por el congreso. En su concepción originaria, la prerrogativa fue diseñada como parte fundamental del sistema de frenos y contrapesos propio del sistema presidencialista: dada la necesidad de un gobierno de legislar en una materia, si la ley emanada del congreso fuera tan alejada de las preferencias de la presidencia que un presidente prefiriera no legislar en la materia antes que promulgar esa ley, podría vetarla.

No obstante, en las acepciones que la atribución fue tomando en diversas constituciones presidenciales, sus características fueron variando, y con ellas, la lógica de incentivos subyacentes. Las características que adopta el veto varían de un sistema presidencialista al otro, y mientras en algunos países la presidencia sólo puede promulgar o rechazar las leyes por entero (veto total), en otros casos puede deshacerse de apenas algunas partes de la ley, y a veces puede incluso introducir modificaciones al texto, como en el caso chileno. La literatura especializada ha sostenido que los distintos tipos de vetos conllevan distintas estructuras de incentivos y, por ende, distintas consecuencias (Alemán y Schwartz 2006; Indridason 2011), y existe evidencia preliminar que respalda estas nociones (Palanza y Sin 2014).

La importancia del veto radica en que entregan la última oportunidad que tiene la presidencia de moldear el contenido de una ley –y en algunos países, como los Estados Unidos, la única oportunidad. De esta manera, los vetos dan lugar a la negociación y generación de acuerdos entre las ramas de gobierno y aún al interior del congreso, dado que legisladores y legisladoras pueden anticipar la probabilidad de que un proyecto de ley sea vetado. Por supuesto, el tipo puntual de veto, esto es, si es total o parcial, si descarta o modifica texto aprobado, será clave en definir de qué manera un veto terminará afectando el contenido de una ley. El trabajo de Alemán y Schwartz (2006) fue pionero en señalar todas las formas que adopta el veto en América Latina (Alemán y Schwartz).

Sabemos, gracias al trabajo canónico de Cameron y otras contribuciones, acerca de las consecuencias del veto total y cómo este tipo de veto induce a los actores a moderar sus posiciones en pos de aprobar legislación en el transcurso de un proceso secuencial de negociación (Cameron 2000; Groseclose y McCarty 2001; Steven 1989). Pero los vetos parciales, una innovación latinoamericana que permite que apenas una parte de una ley sea afectada por el veto, trastocan el objetivo del veto en cuanto a su poder para aproximar posiciones, fundamentalmente porque bajan el costo para la presidencia de imponer un veto. Es poco probable que una ley se caiga bajo un veto parcial, de manera que el costo de vetar no es tal para la presidencia (Indridason 2011). En este sentido, al menos en principio, el veto parcial beneficia a la presidencia<sup>37</sup>.

El caso chileno ilustra bien esta realidad, en tanto nos muestra que el veto total ha sido desplazado por completo por el veto parcial. Desde 1990, en Chile solo una ley aprobada por el congreso fue vetada con veto total. Todos los demás vetos emitidos, más de ochenta, han sido parciales. A través de los vetos, a los que localmente se denomina observaciones, la constitución chilena permite al presidente no sólo rechazar texto en una ley (*veto supresivo*), sino también introducir modificaciones al texto existente, cambiando el contenido (*veto sustitutivo*) e introduciendo texto nuevo (*veto aditivo*).

No resulta difícil deducir de esta realidad que la figura del veto en el sistema presidencialista chileno no fue diseñada como una herramienta de contrapeso del ejecutivo al legislativo, sino como un instrumento para asegurar que las preferencias de la presidencia se impongan, sin más. No nos debe confundir que sean pocas las instancias en las que efectivamente se usa el veto, lo importante es que se sabe que, llegado el caso, la presidencia lo podría usar. Así, en los hechos, es muy razonable que la conducta de legisladores y legisladoras se vea modificada en forma anticipada: ¿qué sentido tiene pelear por una cláusula puntual o un contenido específico si es sabido que la presidencia podrá vetar esa cláusula en el último paso, aún después de cerrados todos los acuerdos necesarios para pasar la ley en el congreso? La realidad de esta atribución en Chile es tal que el proceso legislativo cuenta, en la práctica, con la posibilidad de un trámite adicional que ocurre después de aprobada la ley, y que el congreso sólo podría anular si reuniera el apoyo de 2/3 de legisladoras y legisladores en ambas cámaras.

## **El problema de la intromisión de la presidencia en la agenda (urgencias)**

Varias constituciones latinoamericanas, la chilena incluida, entregan a sus presidentes la atribución de imponer urgencia legislativa sobre leyes puntuales, procurando afectar así el tiempo que el congreso se demora en aprobar una ley determinada. Sin dudas, este acto constituye una imposición de las prioridades de la presidencia sobre los tiempos y prioridades del congreso, que en ocasiones debe abandonar la consideración de otros proyectos de ley como resultado de la exigencia presidencial.

En este sentido, la prerrogativa constitucional de la urgencia legislativa entrega a presidentes y presidentas acceso privilegiado al proceso legislativo y vulnera la independencia de las ramas de gobierno tan deseable en los sistemas presidencialistas. El trabajo de Magar, Palanza y Sin (2019) sugiere que el mecanismo de la urgencia, además

---

<sup>37</sup>Indridason sugiere, no obstante, que esta dinámica entorpece el proceso legislativo, arrojando resultados subóptimos en términos de la calidad y eficacia de la legislación que surge. Ver Indridi Indridason, "Executive Veto Power and Credit Claiming: Comparing the Effects of the Line-item Veto and the Package Veto", *Public Choice*, vol.146, n°3/4 (2011): 375-394.

de imponer restricciones temporales al congreso, involucra otras restricciones procedimentales cuyo uso estratégico, por parte de la presidencia, facilita la aprobación de versiones de la ley más afines a las preferencias de la presidencia.

García Montero (2009) señala que el mecanismo de la urgencia ha sido otorgado por 7 de las 18 constituciones latinoamericanas (en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay). Pero las condiciones que cada país adhiere al uso de la prerrogativa son muy distintas. En el caso de Uruguay, por ejemplo, sólo una ley puede ser declarada urgente al mismo tiempo, y la urgencia puede ser anulada por el acuerdo de 3/5 de los miembros del cualquiera de las dos cámaras legislativas. En consecuencia, desde su adopción a fines de los años 60, la presidencia uruguaya ha impuesto urgencia legislativa en tan solo 14 proyectos de ley (Chasquetti 2016). Parecido es lo que ocurre en Ecuador, donde las constituciones de 1998 y de 2008 limitan la cantidad de proyectos que se pueden declarar urgentes a uno por vez, y la materia de los proyectos sólo puede ser económica (Morgenstern Polga-Hecimovich y Shair-Rosenfeld 2013). Ciertamente otros casos, como el de Paraguay, entregan a la presidencia la atribución de declarar urgente cualquier tipo de proyecto, en cualquier etapa del proceso legislativo.

En el caso de Chile fue la reforma constitucional de 1970, ya mencionada, la que introdujo la prerrogativa presidencial de imponer urgencia al trámite legislativo en el congreso. Pero en la regulación constitucional de la atribución es menos clara que en otros casos, siendo la sanción por no cumplir con los tiempos impuestos por la urgencia poco claros, al igual que ocurre en Colombia y México (Carroll y Pachón 2016; Nolte 2003; Soto Velasco 2015). Pero el caso de Chile sobresale por la asiduidad con la que la presidencia utiliza la prerrogativa constitucional. La constitución chilena permite que sean declarados urgentes todo tipo de proyectos de ley menos los de presupuesto. Además, en Chile se distinguen tres tipos de urgencia (simple, suma urgencia, y discusión inmediata, de menor a mayor urgencia), los que imponen diferentes plazos para la aprobación legislativa.

El trabajo de Siavelis (2002) sobre la primera administración presidencial tras la transición a la democracia sugiere que el uso de la urgencia tiene un efecto en acelerar los tiempos de aprobación: el autor muestra que los proyectos declarados urgentes entonces se demoraron, en promedio, 19 semanas en ser aprobados, mientras que los que no fueron declarados urgentes se demoraron, en promedio, 23 semanas. Aun así, existe un consenso extendido en cuanto a que en Chile la urgencia no consigue acelerar los tiempos de aprobación. Magar, Palanza y Sin (2019) informan que cerca del 60% de los proyectos de ley en Chile son declarados urgentes, una proporción realmente llamativa. Otros autores sostienen que el mecanismo se usa en Chile para dar indicios de cuáles son los proyectos que la presidencia desea destacar (Aninat 2006; Berríos y Gamboa 2006; Alemán y Navia 2009). Alemán y Navia señalan que los proyectos declarados para discusión inmediata, la mayor urgencia de las tres existentes en Chile, son más proclives a ser aprobados que el resto. Magar, Palanza y Sin (2019) develan que las ventajas del uso de la urgencia de tipo *discusión inmediata* emanan de los procedimientos que este tipo de urgencia desencadena, los que promueven que la versión del proyecto que se termina aprobando sea más cercano a las preferencias presidenciales que de lo contrario.

Siendo como fuere, el uso presidencial de urgencias legislativas para alterar las prioridades de la agenda del congreso constituye una vulneración de la autonomía del congreso, característica que, como se ha repetido varias veces ya, es fundamental para el buen funcionamiento del sistema presidencialista. Nótese cómo en otros países de la región se ha permitido la atribución, pero de manera limitada, como en el caso de Uruguay, y que en Estados Unidos la presidencia sólo puede colocar en trámite acelerado (*fast track*) la aprobación de tratados internacionales que requieren ser refrendados por el congreso para entrar en vigor. La presidencia puede usar este mecanismo, por ejemplo, para distraer a legisladores y legisladoras de otros proyectos que consideren clave. Es posible imaginar

que para evitar que se aboquen a una ley que la presidencia desea evitar, ésta designe urgente otro proyecto, demandando la atención de la legislatura en ese proyecto antes que en el que venían priorizando.

## **El problema de la centralidad de la presidencia en la determinación del gasto público**

Aun cuando los pasos que se fueron dando para centralizar decisiones de gasto en la presidencia antecede a la Constitución de 1980, las últimas décadas del siglo XX fueron determinantes en sentar las bases para un consenso amplio en favor de esta tendencia, lo que conlleva el distanciamiento del congreso de la toma de decisiones fiscales, mayor o menor según el país.

La década de 1980 en América Latina se conoció como la *década perdida*, dado que conllevó el estancamiento económico de la región a la vez que subsistía un nivel de gasto fiscal por encima de las posibilidades de gasto de los países. Como consecuencia, saliendo de esa situación se estableció una suerte de consenso, promovido en parte desde el Fondo Monetario Internacional, acerca de la necesidad de mantener un fuerte control sobre el gasto fiscal en manos de la presidencia, dado que, en este relato, los representantes de la ciudadanía en el congreso, los legisladores, no tendrían los incentivos adecuados para limitar el gasto público sino, por el contrario, tendrían el incentivo de acrecentar el gasto para congraciarse con sus bases electorales.

En Chile, a partir de 1943 comenzó un proceso de traslado de la responsabilidad fiscal hacia la presidencia, principalmente para evitar el mal uso del erario por parte de los legisladores. Esta situación se vio reforzada en 1970, y ratificada en la actual Constitución, principalmente porque el régimen militar veía con desconfianza la politización de la política fiscal. Palanza y Espinoza (2017) resumen el proceso, y destacan que ciertamente existían sectores políticos en el Congreso que promovían la restricción de atribuciones legislativas en materia presupuestaria (Fernandois y García 2017) a fin de evitar la discrecionalidad en el uso de fondos públicos por medio de leyes misceláneas. Según Alemán y Navia (2009), esto último motivó las reformas a la de 1943, las que según el autor apuntaban a limitar el desvío de fondos públicos por parte de los legisladores.

Así, las reformas iniciadas en 1943 marcaron el inicio del proceso de traslado de la responsabilidad fiscal hacia la presidencia. Así, se fue impidiendo en forma progresiva a legisladores y legisladoras hacer propuestas que no estuvieran en línea con las ideas matrices de los proyectos de ley, así como presentar mociones que conllevaran el gasto de recursos fiscales, sobre todo desde 1970, lo que se consolidó mediante la Constitución de 1980. La reforma de 1970 trasladó toda atribución de uso de recursos fiscales a manos presidenciales. Los cambios al Artículo 45 otorgaron a la presidencia la iniciativa exclusiva en materias tales como contribuciones y modificaciones al régimen de seguridad social. La Constitución de 1980 ratificó estas disposiciones, sobre todo ante la desconfianza del régimen militar del manejo presupuestario que pudieran hacer legisladores y legisladoras con fines políticos (Baldez y Carey 1999).

Esto último, a lo que cierta literatura alude de manera despectiva como “congraciarse con las bases electorales” con fines políticos, yace en la base de la canalización de las legítimas demandas de la ciudadanía en democracia, y en algunos países, como Chile, ha sido profundamente interrumpido ese vínculo. Chile constituye un caso de exitosa desconexión de la política con las demandas de la ciudadanía, a pesar de ser dicha conexión la base de una democracia. Si bien todo exceso es negativo y debe

resguardarse el uso saludable de los recursos fiscales, asumir que sólo ciertas personas, ciertos actores o sectores saben lo que es bueno y lo que es malo para la ciudadanía, es profundamente antidemocrático y, por consiguiente, perjudicial para la democracia.

## Recapitulación y Conclusiones

La sección anterior repasa las características que adopta la concentración de poder legislativo en manos de la presidencia en Chile, la que adquiere preeminencia por la cuña que inserta en el buen funcionamiento del sistema presidencialista, y, por ende, de la democracia chilena. No obstante, sería errado limitar la causa de la centralización de poder en la figura del presidente o presidenta de Chile a sus atribuciones legislativas. Aun cuando en años recientes ha habido tibios intentos por descentralizar en su dimensión territorial, los niveles de concentración del poder en Chile son altos aún para los estándares de países unitarios (ver la discusión ofrecida por la parte IV de este volumen).

La presidencia cuenta con centralización de poder horizontal (por su dominio sobre las demás ramas de gobierno) y vertical (por su dominio de la administración territorial). Aun cuando alcaldes y alcaldesas llegan a sus cargos por medio del voto popular, la democracia electoral no ha sido una de las fortalezas en la administración local. Los consejeros regionales, el órgano legislativo de los gobiernos regionales de Chile son elegidos por voto de la ciudadanía recién desde 2013, y los intendentes regionales sólo en 2021 serán reemplazados por los gobernadores regionales, que a partir de las elecciones de 2021 serán elegidos por voto de la ciudadanía, pero hasta ahora eran designados por la presidencia.

Cualesquiera sean los beneficios administrativos de la concentración de poder, el déficit que produce es democrático, y por ese motivo, puede desencadenar graves asincronías con la ciudadanía, cuya voluntad es soberana en democracia. Más allá de la siempre presente preocupación por cuán prolífica es la región por generar líderes carismáticos que se sobrepasan en sus atribuciones, uno de los principales desvelos de la Ciencia Política en las últimas décadas ha sido la centralización de poder y su relación con la inestabilidad de la democracia (Mainwaring y Shugart 1997; Morgenstern y Nacif 2013; Negretto 2013).

Desde la perspectiva democrática, la conexión electoral de la ciudadanía, esto es, la conexión democrática básica entre ciudadanía y representantes que está en los cimientos de la democracia representativa de nuestros días surgió sumamente debilitada con la reinauguración democrática en 1990. Si se toma en consideración que las autoridades elegidas por voto de la ciudadanía se limitaron, hasta hace poco, a la presidencia, legisladores y legisladoras, y en las comunas, alcaldías y concejalías, se puede apreciar cuán limitada ha sido la democracia electoral en Chile, más aún si se toma en consideración las restricciones que pesan sobre el congreso para incidir en reformas al statu quo de las políticas públicas.

El trabajo de Valenzuela (1977) describe relaciones muy fluidas entre el congreso y la ciudadanía antes de las reformas más recientes descritas en la sección 2 de este capítulo. Palanza y Espinoza (2017) resaltan que dicha fluidez fue fruto, en parte, de arreglos institucionales que favorecían la proximidad de los representantes a la ciudadanía. La institucionalidad predominante desde 1990 la ha desfavorecido, en parte, a raíz de los incentivos dispuestos por el sistema binominal, pero en buena medida, por las atribuciones esquilmadas del congreso, que podría describirse como atado de manos a lo largo de las

tres décadas inauguradas en 1990. Algo de la fluidez descrita por Valenzuela debe ser recuperada si la democracia chilena ha de alcanzar su potencial pleno.

Además de existir una necesidad imperiosa de profundizar la dimensión electoral de la democracia en el país, lo que en cierto sentido se viene cumpliendo, este ensayo espera poner énfasis en la necesidad de descentralizar poder hacia los representantes electos en el congreso. La necesidad es imperiosa, y está asociada a la supervivencia misma de la democracia. Aún el dirigente más benévolo puede cometer errores de apreciación, y colocar el poder de la toma de decisiones de manera tan centralizada en una figura única, la presidencial, conlleva un gran peligro, el de la desconexión con la ciudadanía.

Ahora bien, una pregunta recurrente en la materia refiere a los méritos del sistema presidencialista per se. Si lo que se desea es fortalecer el rol del poder legislativo, ¿no sería, acaso, el sistema presidencialista más apropiado? Si en el sistema presidencialista el poder ejecutivo mismo emerge del parlamento, si son los legisladores mismos los que eligen, de entre sus pares, a la cabeza del ejecutivo, ¿no sería el parlamentarismo una solución al problema descrito? Avances recientes en nuestro entendimiento de la diferenciación entre los sistemas presidencialista y parlamentaria sugieren que no hay motivos para creer que el parlamentarismo ayudaría en este sentido. En su libro titulado *Presidencialismo, Parlamentarismo, y Democracia (Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, en idioma original), Cheibub plantea que muchas de las ventajas asociadas al parlamentarismo, entre ellas que las democracias parlamentaristas suelen ser más estables, no se pueden atribuir al sistema político, sino que obedecen a otras causas. Por ejemplo, los sistemas parlamentarios están presentes de manera desproporcionada en las democracias europeas, que son más ricas y menos desiguales que las latinoamericanas.

Asimismo, la evidencia de las últimas décadas sugiere que debemos entender a los sistemas presidencialistas y parlamentaristas como en un continuo, lo que implica que son sistemas que pueden y suelen compartir muchos atributos. Es decir que es posible diseñar un sistema parlamentario con fuerte concentración de poder en manos del ejecutivo (lo que no nos alejaría mucho del problema que se busca resolver), así como sistemas presidencialistas en los que el congreso está en buena medida atado de manos (como lo prueba la institucionalidad hoy vigente en Chile).

El desafío por delante llama a pensar qué atributos se desea que tenga el sistema político que se adopte, antes que en etiquetas que pueden subsumir una pluralidad de contenidos. En este sentido, sería deseable que quienes diseñen el nuevo sistema institucional para Chile se pregunten cómo quisieran que fuera en sus atributos, esto es, ¿quisieran centralizar o descentralizar el poder en una figura a cargo del gobierno?, ¿quisieran que sólo la presidencia pueda decidir dónde y cómo gastar los recursos fiscales, o que el congreso a través de los representantes de la ciudadanía en diversos distritos pueda incidir en esas decisiones?, ¿quisieran otorgar poder para proponer políticas públicas a legisladores y legisladoras? Esas son las preguntas que importan, y a todas esas preguntas se les pueden dar soluciones diversas más allá del sistema político que se adopte.

## Referencias

- Alemán, Eduardo y Patricio Navia. 2009. "Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 15, n°4: 401-419.

- Alemán, Eduardo y Thomas Schwartz. 2006. "Presidential Vetoes in Latin American Constitutions". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18, n°1: 98-120.
- Aninat, Cristóbal. 2006. "Balance de Poderes Legislativos en Chile ¿Presidencialismo exagerado o base de un Sistema político cooperativo?". *Revista Política*, vol. 47: 127-148.
- Baldez, Lisa y John Carey. 1999. "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution". *American Journal of Political Science*, vol. 43, n°1: 29-55.
- Berrios, Fabiola y Ricardo Gamboa. 2006. "El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora (1990-2006)". *Política, Revista de Ciencia Política*, vol. 47: 99-125. doi:10.5354/0716-1077.2006.16789
- Cameron, Charles. 2000. *Veto Bargaining*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carroll, Royce y Mónica Pachón. 2016. "The Unrealized Potential of Presidential Coalitions in Colombia". En *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*, editado por Eduardo Alemán y George Tsebelis, 160-194. Oxford: Oxford University Press.
- Chasquetti, Daniel. 2016. "Agenda setting and Lawmaking in Uruguay". En *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*, editado por Eduardo Alemán y George Tsebelis, 199-224. Oxford: Oxford University Press.
- Cheibub, José. 2006. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clark, Thomas. 2016. *The Limits of Judicial Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary. 2016. *Marketing Sovereign Promises. Monopoly Brokerage and the Growth of the English State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernandois, Arturo y García, José Francisco. 2009. "Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva". *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, n°2: 281-311.
- García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y Parlamento: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gargarella, Roberto. 2013. *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Groseclose, Tim y Nolan McCarty. 2001. "The Politics of Blame: Bargaining before an Audience". *American Journal of Political Science*, vol. 45, n°1: 100-119.
- Indridason, Indridi. 2011. "Executive Veto Power and Credit Claiming: Comparing the Effects of the Line-item Veto and the Package Veto". *Public Choice*, vol.146, n°3/4: 375-394.
- Madison, James. 1788. "The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments". *The Federalist Papers*, n°51.

- Magar, Eric, Valeria Palanza y Gisela Sin. 2019. "Presidents on the Fast Track: Fighting Floor Amendments with Restrictive Rules". *The Journal of Politics* (preimpresión). <https://doi.org/10.1086/710015>
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart, eds. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Matthews, Steven A. 1989. "Veto Threats: Rhetoric in a Bargaining Game". *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 104, n°2: 347-69.
- Morgenstern, Scott, John Polga-Hecimovich y Sarah Shair-Rosenfeld. 2013. "Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America". *Journal of Politics in Latin America*, vol.5, n°2: 37-70.
- Morgenstern, S. y Benito Nacif. 2013. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nolte, Detlef. 2003. "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política*, vol. 23, n° 2: 43-67.
- Negretto, Gabriel. 2013. *Making Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, n°1: 55–69.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales". *Desarrollo Económico*, vol. 33, n°130: 163-184.
- Pérez Liñán, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palanza, Valeria. 2019. *Checking Presidential Power: Executive Decrees and the Legislative Process in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palanza, Valeria. 2021. "The Latin American Presidency". En *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, editado por Harry E. Vanden y Gary Prevost. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1674>
- Palanza, Valeria y Rodrigo Espinoza. 2017. "El locus del Congreso en el sistema político chileno". En *La columna vertebral fracturada: Revisitando Intermediarios Políticos en Chile*, editado por Juan Pablo Luna y Rodrigo Mardones, 283-308. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Palanza, Valeria y Gisela Sin. 2014. "Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems". *Comparative Political Studies*, vol. 47, n°5: 766–792.

- Shugart, Mathew S y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter. 2002. "Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive - legislative relations in Chile". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif, 79-113. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soto Velasco, Sebastián. 2015. *Congreso Nacional y proceso legislativo - Teoría y Práctica*. Santiago de Chile: Thomson Reuters-La Ley.
- Valenzuela, Arturo. 1977. *Political Brokers in Chile: local government in a centralized policy*. Durham, NC: Duke University Press.

## III.2 El sistema electoral chileno: elementos para el debate. Ricardo Gamboa y Sergio Toro

### Introducción

El sistema electoral es un conjunto de reglas que regulan distintos aspectos relacionados con la competencia electoral. Siguiendo a Nohlen (1994: 47), son cuatro los tipos de reglas que lo componen: a) las que definen las circunscripciones electorales (p.e. límites territoriales, número de personas votan, cuántos cargos se eligen cada territorio); b) las que regulan la forma de las candidaturas (p.e. si se compite entre listas o entre candidatos individuales); c) las que ordenan el procedimiento de votación (p.e. si se vota por una persona individual o por una lista de candidatos); y d) las que definen el mecanismo de conversión de votos en escaños (reglas para determinar quiénes resultan electos). Sin embargo, como sabemos, estas reglas normalmente no son las únicas relevantes desde el punto de vista electoral, ya que también los países norman diferentes materias anexas, como el gasto electoral, el financiamiento de las campañas, o la propaganda electoral.

Ciertamente, en el mundo existen muchas combinaciones de estos procedimientos pues cada país adecúa sus reglas de forma distinta, dependiendo los principios que prefieran favorecer y el tipo de elección de que se trate. Chile no es la excepción. Como veremos, para nuestras distintas elecciones se ocupan dos tipos de fórmulas electorales principales: mayoritarias y proporcionales. A su vez, sin embargo, se utilizan distintas variantes de cada una según el tipo de elección de que se trata.

Este capítulo tiene como objetivo, por una parte, analizar los sistemas electorales que rigen -o han regido- las elecciones del país. Por la otra, y a partir de este análisis, busca aportar antecedentes al debate electoral actual que, ciertamente, estará presente en las discusiones del nuevo texto constitucional.

Para este efecto, el trabajo se estructura en cuatro partes principales. La primera es un resumen sobre las fórmulas electorales que rigen el país en la actualidad. Lo que se busca es hacer un cuadro comparativo sobre las similitudes y diferencias de las siete elecciones nacionales, regionales y locales en Chile. La segunda parte explica las distintas fórmulas mayoritarias que se aplican en Chile. Particularmente, analizaremos los procedimientos para la elección presidencial, de gobernador regional y de alcalde. La tercera parte analiza las fórmulas proporcionales que se aplican en el país, particularmente en las elecciones parlamentarias, de consejeros regionales y de concejales. Por último, discutimos sobre el alcance de los sistemas electorales en un escenario de discusión de una nueva constitución.

### ¿Qué tipos de sistemas electorales existen en Chile?

Sin considerar la elección para la convención constitucional -principalmente porque es una elección que se realizará por una sola vez- Chile elige autoridades en siete procesos electorales. Para las instituciones de alcance nacional, el proceso electoral se realiza cada cuatro años para Presidente(a), Diputados (as) y Senadores (as). Estas elecciones son,

además, concurrentes. Las autoridades locales y regionales, alcaldes (as), concejales (as), consejeros (as) regionales y gobernadores (as) regionales, también se eligen cada cuatro años.

De los siete tipos de elecciones, en tres se ocupan fórmulas mayoritarias y en cuatro proporcionales. Las fórmulas mayoritarias se utilizan para elecciones en que el número de cargos a elegir es uno (uninominales), como la de presidente, gobernadores regionales y alcaldes de cada comuna. Sin embargo, la fórmula mayoritaria específica que se utiliza es distinta en cada caso. En un caso se utiliza una fórmula de doble vuelta (presidente), en otro uno de pluralidad (alcaldes) y en otro de doble ronda con umbral reducido al 40% (gobernadores regionales).

En el caso de las elecciones plurinominales (en las que se elige más de un cargo en el respectivo territorio), en todas se utiliza la fórmula proporcional conocida como “método D’Hondt”. Sin embargo, las reglas específicas no son iguales para todas las elecciones. Las diferencias están en la forma en que se aplica el método D’Hondt y la cantidad de escaños a elegir. Respecto del primer punto, para el caso de las elecciones parlamentarias, se permite que los partidos puedan formar pactos entre ellos y así sumar sus votos para efecto del cálculo de distribución de escaños. En las demás elecciones (concejales y cores) se permite además que dentro de los pactos, los partidos formen subpactos entre ellos, lo que introduce una regla adicional en la distribución de escaños. Por otro lado, en todas esas elecciones la geografía electoral y las magnitudes también son distintas. A nivel parlamentario existen los distritos para diputados y las circunscripciones para senadores con magnitudes que van de 3 a 8 para la primera y de 2 a 5 para la segunda. En lo regional, en cambio, para el caso de elección de los consejeros regionales, el número de electos por provincia varía entre 2 y 11. A nivel local, el territorio electoral son las comunas. El número de concejales a elegir varía entre 6 y 10, dependiendo del número de electores de cada comuna.

La tabla III.2.1 muestra un cuadro comparativo sobre cada elección. Este cuadro ayudará a ordenar la discusión para los siguientes apartados.

Tabla III.2.1. Elecciones en Chile

Fórmula	Tipo	Elección	Reglas específicas
Mayoritaria	Simple	Alcalde	Gana primera mayoría de los votos
	Doble Ronda	Presidente	Gana mayoría absoluta
	Doble Ronda con umbral reducido	Gobernador Regional	Gana primera mayoría con 40%
Proporcional	Divisor D'Hondt	Diputados	Reparto a nivel de pactos y partidos
	Divisor D'Hondt	Senador	Reparto a nivel de pactos y partidos
	Divisor D'Hondt	Consejo Regional	Reparto a nivel pactos, subpactos y partidos
	Divisor D'Hondt	Concejales	Reparto a nivel pactos, subpactos y partidos

Fuente: Constitución de la República y leyes electorales chilenas.

## Las elecciones mayoritarias

Los sistemas electorales mayoritarios constituyen una de las principales “familias” que existen en este ámbito. En términos generales, lo que las caracteriza es favorecer que el partido/candidato con la mayoría de los votos (sea esta relativa o absoluta) obtenga el cargo (o los cargos) correspondiente (s). Esto favorece que el partido mayoritario tenga una representación mucho más alta a la que pudiera corresponder a sus votos.

No existe una sola fórmula de elección mayoritaria, sino que dentro de esta familia es posible distinguir diferentes alternativas o variantes. Dentro de las fórmulas mayoritarias más conocidas se encuentran las fórmulas de mayoría simple (o de pluralidad), de doble ronda (donde hay más de una variante) y el voto alternativo (que se aplica en Australia), las cuales se utilizan para elecciones uninominales. Variantes mayoritarias existen también para elecciones plurinominales, como el sistema de lista completa o el voto acumulativo (ambas utilizadas en Chile anteriormente).

Actualmente en Chile se utilizan sólo para definir competencias unipersonales, esto es, para las elecciones de Presidente (a), Gobernadores(as) Regionales y Alcaldes. En las dos primeras se usan fórmulas de doble ronda y en la última de una de mayoría simple (o pluralidad).

El Presidente de la República, por ejemplo, de acuerdo a la actual constitución (Art. 26), es elegido cuando la persona haya obtenido la mayoría absoluta (esto es, 50%+1) de los votos válidamente emitidos.<sup>38</sup> Si nadie alcanza esa mayoría en la elección, se debe realizar una segunda votación en la que participan los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías en la primera elección. Resulta electo presidente la persona que obtenga mayor cantidad de votos en esta segunda elección.

Desde 1990 se han realizado siete elecciones presidenciales bajo estas reglas. En dos de ellas (1989 y 1993) ocurrió que un candidato logró alcanzar la mayoría absoluta en la primera elección (o “primera vuelta”). En las restantes, hubo que realizar una segunda elección.

Respecto de esta fórmula cabe hacer algunos comentarios. Primero, que este procedimiento es una variación respecto del sistema establecido por la constitución de 1925 (Arts. 63 y sgtes.). De acuerdo a esta, resultaba electa en una primera elección la persona que obtuviera más de la mitad de los votos válidamente emitidos. Si ello no ocurría, correspondía al Congreso Pleno realizar la elección entre las dos personas que hubieran obtenido las dos más altas mayorías en la primera elección. Segundo, que la fórmula chilena actual es también utilizada en otros países de América Latina, como Brasil, Uruguay, Colombia o Perú. Otros países han optado por fórmulas distintas. Algunos, como Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua, han optado por fórmulas en las que el umbral para obtener la presidencia es más bajo. Por ejemplo, en Argentina, resulta electa la persona que obtiene la primera mayoría de los votos y obtiene más del 45% de los votos. Igualmente lo obtiene, si alcanza entre 40 y 45% de los votos, y logra una diferencia de más de 10% con el candidato que le sigue. Si lo anterior no se da, hay una segunda vuelta. A su vez, en el caso de Costa Rica, resulta electa la persona que obtenga la primera mayoría y más del 40% de los votos.

Tercero, como toda fórmula electoral, este sistema genera comentarios positivos y negativos. Por un lado, quienes apoyan el sistema de segunda vuelta, consideran que las elecciones por mayoría absoluta entregan mayor legitimidad a quien ejerza la Presidencia, generando consecuencias positivas en la efectividad legislativa. Por el otro, sus críticos sostienen que, si bien hay una mayoría electoral, nada garantiza que el presidente tenga apoyo suficiente a nivel parlamentario que le permita gobernar con eficacia durante todo su período. En ese sentido, se argumenta, una “segunda vuelta en el congreso” sería una mejor opción. Sin embargo, también se sostiene que favorece la presentación de múltiples candidaturas en primera vuelta, lo cual afecta la posibilidad de que los partidos formen desde un inicio mayorías amplias de gobierno (Payne et al. 2002: 68-70).

La segunda elección uninominal en Chile es la de gobernadores regionales, la cual tendrá lugar por primera vez en abril de 2021. En estas elecciones, de acuerdo con la ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional (Arts. 98 y sgtes.), resulta electa la candidatura que haya obtenido la mayoría de los sufragios válidamente emitidos, siempre que esa mayoría sea igual o superior al 40%. Si esto no ocurre, se realiza una segunda elección entre las personas que obtuvieron las dos más altas mayorías en la primera elección, resultando electa la que obtenga más votos. De esta manera, esta variante mayoritaria es similar a la que se ocupa en Costa Rica para elegir al presidente. En su favor, se argumenta que, al establecer un umbral suficiente, la legitimidad del que resulta electo no se ve cuestionada.

---

<sup>38</sup> En Chile, en todas las elecciones, el porcentaje de votos que obtiene cada candidato se determina en relación con los votos válidamente emitidos (VVE). Esto significa que sólo se consideran los votos que indican una preferencia por una persona, eliminando del conteo los votos en blanco y nulos. Estos últimos, entonces, se consideran como no emitidos.

Finalmente, una fórmula de mayoría simple, sin segunda vuelta está regulada para las elecciones de Alcaldes. Desde el año 2004<sup>39</sup> la máxima autoridad se elige con una fórmula de mayoría relativa. Es decir, resulta electa la persona que obtiene la mayor cantidad de votos, cualquiera sea esa suma. No existe un porcentaje mínimo de votos para ser electo, sino que obtiene el cargo el que obtiene más votos, sin importar la diferencia entre el primero y el segundo candidato.

Esta variante mayoritaria, que además es la más simple y conocida, es utilizada ampliamente en el mundo, tanto para elecciones de congresistas (como en Inglaterra, Estados Unidos e India), como también para elecciones presidenciales (p.e. en México). En los casos que se aplica para elecciones de congresistas, se le critica el producir resultados desproporcionales, favoreciendo o sobre representando a los partidos más grandes y perjudicando a los pequeños, los que en muchos casos no logran obtener escaños (Reynolds 2005). A su vez, sus defensores señalan que tiene ventajas relevantes. Especialmente, se destaca que promueve la generación de gobiernos estables de un solo partido y una relación más directa entre parlamentarios y votantes. De la misma manera, cuando se le utiliza para elecciones presidenciales, se le critica que favorece la generación de gobiernos de minoría.

## Las elecciones proporcionales

La segunda “familia” principal de sistemas electorales la constituyen las fórmulas proporcionales. En lo sustantivo, estos sistemas se distinguen por buscar un número de asientos que refleje de la manera más exacta posible, el número de votos obtenido por cada partido. En este contexto, son sistemas de lista (no basado en candidaturas individuales) y siempre se usan para elecciones plurinominales (Farrell 2001: 4).

Al igual que en el caso de los sistemas mayoritarios, no existe una sola fórmula proporcional. Existen dos métodos o procedimientos principales a este respecto: los métodos de divisor (también conocidos como de promedio mayor) y los sistemas de cuota (o de cociente). En lo esencial estos se diferencian respecto del mecanismo específico que usan para distribuir los cargos entre las listas en competencia. Además, dentro de cada método se distinguen variantes específicas (p.e. las fórmulas D'Hondt y Sainte Laguë dentro de las de divisor y las fórmulas Droop y Hare dentro de las de cociente). Por último, cabe señalar que las fórmulas específicas que se usan en cada país se diferencian respecto de otras variables específicas: a) el número de cargos que se distribuyen por distrito; b) la existencia o no de porcentajes mínimos para acceder al parlamento (barreras electorales); c) la libertad que entregan a los electores para decidir quiénes resultan electos (listas abiertas o cerradas); d) si admiten o no pactos y subpactos entre partidos. Así, ocurre que más allá de que cada país adopte una fórmula general (p.e. sistema D'Hondt), existen

---

<sup>39</sup> El sistema de elección de alcaldes ha tenido varias reformas. La primera, vigente para las elecciones de 1992, establecía que resultaba elegido alcalde el candidato a concejal que, habiendo obtenido al menos 35% de los votos, haya sido el candidato más votado de la comuna y pertenezca a la lista que haya recibido más votos. Si ello no ocurría, el alcalde era elegido por los miembros del Concejo Municipal, de entre sus miembros y por mayoría absoluta. Luego, en 1996 se modificó esta regla, por otra que estuvo vigente para las elecciones de 1996 y 2000. De acuerdo a esta, se establecieron tres reglas principales: a) es elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría y que a su vez pertenezca a una lista o pacto que haya obtenido 30% de los votos; b) Si lo anterior no ocurría, era elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría y cuya lista haya recibido la mayor cantidad de votos; c) Si las dos hipótesis anteriores no se cumplen, resultaba elegido alcalde el candidato más votado que pertenezca a la lista más votada.

múltiples aspectos específicos que pueden hacer el sistema de un país muy diferente al de otros que utilizan la misma fórmula.

En Chile, como vimos, se aplica un sistema electoral proporcional en las cuatro elecciones con magnitudes plurinominales como concejales, consejeros regionales, diputados y senadores. Asimismo, en todas ellas se aplica la fórmula D'Hondt para la distribución de escaños. Con todo, no se aplica exactamente la misma fórmula específica para todas estas elecciones: existe una para las elecciones parlamentarias y otras para las de consejeros regionales y concejales.

## **Elecciones parlamentarias**

Dado que el sistema electoral que regula estas elecciones es objeto de mayor discusión pública, en esta parte abordaremos el tema con mayor profundidad. Para este efecto, además, no sólo nos referiremos a las reglas actualmente vigentes (el sistema proporcional moderado), sino que también explicaremos sucintamente el sistema que estuvo vigente entre 1989 y 2015, conocido como sistema binominal. Esto, con el objetivo de que se entiendan mejor el contexto y las razones de la reforma.

### *El sistema binominal*

El sistema binominal reguló las elecciones parlamentarias desde 1989 hasta 2013. Durante todo ese período, la Cámara estuvo compuesta por 120 diputados. En el caso del Senado, su número varió, ya que en 2005 se eliminaron los senadores designados y los por derecho propio (ex-presidentes). En todo caso, siempre hubo 38 senadores elegidos a través del voto popular. Para la elección de la Cámara, el territorio se dividía en 60 distritos, renovándose la Cámara completamente cada cuatro años. Para la elección de senadores, el territorio nacional se dividía en 19 circunscripciones senatoriales (la renovación del Senado era parcial, también cada cuatro años).

De acuerdo a las reglas del sistema binominal (y por ello su nombre) cada distrito o circunscripción elegía dos parlamentarios. La distribución de escaños se hacía mediante la fórmula D'Hondt. Así, los votos de los candidatos de cada lista (que sólo podían ser dos) se sumaban para efecto de determinar cuántos cargos correspondían a cada lista. Con esto, los votos totales de las listas se dividían por 1 y por 2. Así, si la suma de los votos de una lista era superior al doble de la que le seguía, eran electos los dos candidatos pertenecientes a esa lista. En caso contrario, resultaban electos los candidatos más votados de las dos listas más votadas.

El sistema binominal siempre fue objeto de controversia política. De hecho, hasta 2015 se presentaron numerosos proyectos para su reforma. Las críticas eran variadas. Especialmente se le atribuían problemas de legitimidad de origen, de sobrerrepresentación de la segunda mayoría, y de exclusión de las terceras fuerzas. Por ello, se criticaba que “cerraba” el acceso al Congreso a todas las fuerzas/partidos que no se incorporaban a los dos pactos más grandes<sup>40</sup>. De hecho, entre 1989 y 2013 la Alianza por Chile y la

---

<sup>40</sup> Nos referimos, por un lado, al pacto que reunió a los principales partidos de derecha, Renovación Nacional y la UDI. En algunas ocasiones también se incorporaron otros partidos más pequeños. Este pacto tuvo varios nombres, siendo el más conocido el de Alianza por Chile (hoy es ChileVamos). Por el otro, hacemos mención del pacto Concertación de Partidos por la Democracia, que reunió principalmente a cuatro partidos de centro y centro-izquierda: el Partido Demócrata Cristiano, el Socialista, el Partido por la Democracia y el Radical Socialdemócrata. En 2009 este pacto se amplió, incorporando al Partido Comunista, y además cambió de nombre, tomando el de Nueva Mayoría.

Concertación de Partidos por la Democracia se adjudicaron, conjuntamente, el 98% de los diputados y el 99,2% de los senadores. De igual manera, se criticaba que el sistema binominal tenía serias distorsiones en sus dibujos territoriales, afectando la igualdad del voto. En el Senado, por ejemplo, había circunscripciones con más de un millón de habitantes que elegían la misma cantidad de representantes que aquellas con menos de 100 mil habitantes. En el caso de la Cámara, también se producían distorsiones importantes (p.e. se elegían dos diputados tanto en los distritos con más de 400 mil habitantes como los de menos de 100 mil habitantes).

### *El Sistema Proporcional moderado. Reglas Básicas*

En línea con las críticas que se hacían al binominal, a inicios de su segundo gobierno la presidenta Bachelet (2014-2018) presentó un proyecto para reemplazarlo por uno "proporcional moderado". Esta propuesta tuvo como principales objetivos a) disminuir los niveles de desigualdad en el voto (mal *apportionment*); b) promover más competencia entre los partidos; c) establecer mayores oportunidades para que otros grupos puedan acceder al parlamento (mejorar la proporcionalidad en la representación) y; d) superar la subrepresentación de las mujeres a través de la introducción de una "ley de cuotas". A diferencia de proyectos anteriores, éste sí logró el apoyo suficiente en Congreso, lo que permitió que, luego de un poco más de un año de discusión parlamentaria, se aprobara la reforma electoral (ley 20840/ 5 de mayo de 2015). Sus contenidos centrales son los siguientes:

- a) El aumento del número de diputados a elegir de 120 a 155, y de 38 a 50 en el caso de los senadores. Los 155 escaños de la Cámara se reparten en 28 distritos cuyas magnitudes (número de cargos a elegir) varían entre 3 y 8, dependiendo de la población de cada distrito. Además, se dispuso que cada 10 años, el Consejo Directivo del Servicio Electoral (SERVEL) debe actualizar los escaños que corresponden a cada distrito según las variaciones de población, con la restricción de que ningún distrito puede elegir a menos de tres diputados ni más de ocho. En el Senado, los senadores son electos por cada una de las 15 regiones. El número de senadores que elige cada región varía entre 2 y 5.
- b) Al igual que el sistema binominal, los partidos pueden competir formando una lista individual a nivel nacional, o bien formar pactos con otros partidos (también a nivel nacional). No es posible formar subpactos dentro de los pactos. Los candidatos independientes pueden, al igual que antes, participar como independientes dentro de una lista de partido o bien competir individualmente. No hay pactos entre candidaturas independientes.
- c) Las listas de los partidos o de pactos (tanto para el Senado como para la Cámara) pueden estar integradas por tantos candidatos como escaños a repartir, más uno. Es lo que se conoce como regla "M+1". Por ejemplo, si en una región se eligen 5 senadores (como en la región de Valparaíso), la lista de un partido o de un pacto puede estar integrada hasta por 6 personas. Al igual que antes, cada elector puede votar sólo por un candidato.
- d) Se establecen cuotas de género de candidatos. Esto significa que, del total de candidatos de cada partido (a diputado o senador) ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres pueden superar el 60% del total respectivo (Art. 4 Ley N°18.700 de 1998) Adicionalmente, se incrementó el reembolso fiscal por cada voto recibido para las mujeres (en alrededor de 25% respecto del de los hombres). Estas reglas, sin embargo, son transitorias por lo que se aplicarán sólo a los comicios de 2017,

2021, 2025 y 2029. Finalmente, se estableció que, si un partido no cumple con esta regla, todas sus candidaturas deberán ser rechazadas por el SERVEL.

Para hacer la distribución de escaños entre pactos y partidos se utiliza la regla D'Hondt en dos pasos sucesivos (ver Arts. 121 y siguientes, ley 18,700). Por ello, es posible señalar que se trata de un sistema de "Doble D'Hondt". Esta fórmula funciona de la siguiente manera.

Primero, se calcula el total de votos que obtiene cada lista, que equivale a la suma de votos de cada uno de los candidatos que la integran. Luego corresponde dividir el número de votos total de cada lista, por uno, dos, tres y así sucesivamente hasta el número de cargos a elegir. Luego, los números que resultan de esas divisiones se ordenan de mayor a menor hasta la cantidad de cargos a elegir. Es decir, si se eligen 5 cargos, se ordena hasta el quinto número que sale del resultado de esas divisiones (ese quinto número es el que se denomina cifra repartidora o cociente electoral). A cada lista o pacto de partidos corresponden tantos cargos como veces quepa la cifra en el total de sus votos (ver anexo).

Segundo, definidos cuántos cargos corresponde a cada lista, cabe determinar qué candidatos obtienen los asientos. Las reglas aplicables varían si se trata de una lista de un solo partido o de un pacto de partidos. En el primer caso, los cargos se distribuyen según la cantidad de votos que haya obtenido cada candidato. Es decir, si por ejemplo a una lista de partido (que no formó un pacto con nadie) le corresponden dos cargos, resultan electos los dos candidatos que obtuvieron las dos primeras mayorías individuales dentro de la lista.

En el segundo caso (cuando hay pactos de partidos), primero corresponde definir cuántos cargos corresponde a cada partido dentro del pacto. Para este efecto, se aplica el mismo procedimiento utilizado para distribuir cargos entre listas, pero esta vez dividiendo los votos de cada partido por 1,2,3 ...etc, hasta el número de cargos que corresponde al pacto (ya definido según explicamos arriba). Es decir, si al pacto le corresponden tres cargos, la suma de los votos obtenidos por los candidatos de cada partido se dividen por uno, dos y tres. De esos resultados se seleccionan los tres números más altos, siendo el tercero, por así llamarlo, la "cifra repartidora del pacto". A cada partido corresponden tantos cargos como las veces que cabe esa cifra en su total de votos. Luego, dentro de cada partido, los cargos se distribuyen según el número de votos que obtuvo cada candidato. De esta manera, como ocurre en muchos sistemas de representación proporcional, no necesariamente resultan electos los candidatos más votados de cada lista<sup>41</sup>.

#### *El sistema Proporcional Moderado en acción. Las elecciones de 2017.*

El nuevo sistema se aplicó por primera vez en las elecciones parlamentarias de noviembre de 2017, en la que se eligieron 155 diputados en los 28 distritos y 23 senadores en 7 circunscripciones (esto, dado que el Senado se renueva parcialmente cada cuatro años). Dado que sólo tenemos los datos de los resultados de una sola elección, es imposible identificar efectos atribuibles a las nuevas reglas. No obstante a lo anterior, las elecciones de 2017 proveen de información interesante respecto de tres temas principales: la proporcionalidad de la representación, la fragmentación partidaria y la representación femenina. Para estudiar estos tres temas, nos concentramos en la elección de diputados, ya que fue la única a nivel nacional.

En esta elección participaron 25 partidos, los cuales formaron un total de 9 listas. De estas, dos corresponden a partidos individuales y el resto a pactos de partidos (el

---

<sup>41</sup> Para un ejemplo de cómo funciona este sistema, a partir de un ejemplo real, ver anexo 1.

número de partidos por pacto varió entre tres y cinco). Además, compitieron 11 candidatos independientes. En total, cada lista podía presentar hasta 183 candidatos a nivel nacional (considerando que se disputaban 155 cargos y la regla M+1). Sin embargo, sólo tres pactos presentaron más de 160 candidatos: Frente Amplio, Fuerza de Mayoría y Chile Vamos (Gamboa y Morales 2020).

El primer aspecto a considerar es el efecto de las nuevas reglas sobre la proporcionalidad de la representación. Como se sostuvo anteriormente, una crítica principal al sistema binominal fue, precisamente, su desproporcionalidad. Por esta razón, uno de los objetivos del proyecto de reforma, fue abordar y solucionar este problema.

Entendemos la proporcionalidad como la diferencia entre el porcentaje de votos obtenido por un pacto (o partido) y el porcentaje de escaños conseguidos por el pacto (o partido). Así, cuando el porcentaje de votos es mayor al porcentaje de asientos, quiere decir que el pacto (partido) está sobrerrepresentado. Por el contrario, si la relación es negativa el partido está subrepresentado. Sobre las bases de las diferencias entre votos y escaños de cada partido, para cada elección, calculamos la proporcionalidad agregada del sistema de partidos utilizando el índice de Gallagher.<sup>42</sup> Los resultados se resumen en la tabla III.2.2

Tabla III.2.2. Proporcionalidad en la representación por partidos: 1989-2017

Año Elección	1989	1993	199	2001	2005	200	2013	2017
			7			9		
Desproporcionalidad	6,8	7,5	8,5	5,1	6,8	6,8	6,2	6,0

Fuente: Gamboa y Morales (2020: 123).

Calculada la desproporcionalidad de esta manera, se observa que no existe un patrón claro durante la vigencia del sistema binominal. En efecto, entre 1989 y 2013 se observa que la desproporcionalidad agregada en las primeras tres elecciones subió de 6,8 a 8,5, para luego caer en 2001, a su punto más bajo durante el período. Con el nuevo sistema (elección de 2017), se observa sólo una baja mínima respecto de 2013. Es decir, en principio, sugiere que la reforma no produjo una reducción sustantiva de la desproporcionalidad en la representación partidaria. Sin embargo, como lo señalamos anteriormente, no es posible sacar una conclusión definitiva.

A lo anterior, cabe agregar una segunda observación. Dado que el sistema, en la práctica, funciona sobre la base de la competencia entre pactos (como antes), resulta interesante estudiar qué ocurre “dentro de los pactos”, esto es, examinar quién gana y quién pierde dentro de cada alianza electoral. Considerando los tres pactos más grandes (que en conjunto obtuvieron 87% de los escaños en 2017), los datos muestran dos cosas relevantes. Primero, que, dentro de cada pacto, los partidos mayores tienden a ser más favorecidos, en términos de que resultan ser más “sobrerrepresentados”. Esto ocurrió, por ejemplo, en el caso de Chile Vamos (con Renovación Nacional como partido más votado)

<sup>42</sup> Esta es una de las fórmulas más populares para medir desproporcionalidad. La otra es la fórmula conocida por Loosmore y Handby. Para efectos de este artículo, lo sustantivo a señalar que mientras más alto el número, mayor es la desproporcionalidad del sistema electoral.

y de Fuerza de Mayoría (Partido Socialista). Segundo, que además ocurre que la distribución de escaños entre los demás partidos del pacto tampoco es necesariamente proporcional. Por ejemplo, en el pacto Fuerza de Mayoría ocurrió que partidos de distinto peso electoral obtuvieron el mismo número de asientos<sup>43</sup>

Un segundo aspecto es la fragmentación del sistema de partidos. Usando el índice de Taagepera y Laakso, que indica el “número efectivo de partidos” del sistema, se constata que entre 1989 y 2009 el indicador tuvo una variación entre 4,9 y 5,9, lo que representa un nivel de fragmentación relativamente bajo. Por otro lado, en la última elección bajo el binominal, el índice subió a 6,6. En 2017, el número efectivo de partidos se elevó a 7,8 dado que el nuevo sistema bajó las “barreras de entrada”. Este fenómeno estaría muy acorde con la investigación comparada que muestra fragmentación en la medida que aumenta el promedio de escaños a elegir (Gamboa y Dockendorff 2018).

Finalmente, una de las innovaciones más relevantes de la reforma electoral fue la introducción de cuotas de género. Por una razón lógica, el número de candidatas mujeres aumentó considerablemente (mientras en 2013 sólo el 19.4% de los candidatos fueron mujeres, en 2017 la cifra aumentó a 41.4%). De igual manera, hubo un aumento de la presencia de mujeres en la Cámara de Diputados. En efecto, mientras en 2013 el 15,8% del total de los electos fueron mujeres, esa cifra aumentó en 2017 a 22,6%.

No obstante lo anterior, hay dos resultados menos alentadores. Por un lado, disminuyó sustantivamente la “tasa de elegibilidad” de las mujeres. Es decir que, en comparación con 2013, el porcentaje de mujeres electas, respecto del total de candidatas mujeres, fue inferior: mientras en 2013 el 21.5% de las candidatas ganó un asiento, en 2017 esta cifra bajó a 8.9%. Por el otro, a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma donde los promedios de voto de candidatos hombres y mujeres eran relativamente similares, en 2017 los promedios de votación de candidatas mujeres bajaron a 1,9%, mientras el de los hombres fue de 3.5% (Gamboa y Morales, por aparecer).

### *Otras reglas electorales*

Los parlamentarios no son los únicos cargos electos a través de una fórmula proporcional. A nivel municipal son los concejales, mientras que, a nivel regional, los consejeros regionales (Cores). En el caso de las elecciones de Concejales y de Cores se aplican básicamente las mismas reglas. Estas, a su vez, son similares a las que se aplican para elegir parlamentarios, pero con una gran diferencia: además de los pactos entre partidos, se admite la formación de “subpactos” dentro de cada pacto. Esta diferencia es sustancial, pues implica la posibilidad de formación de alianzas entre uno o más partidos que conforman un pacto, para sumar sus votos para efecto de la distribución de escaños dentro del pacto. Consecuentemente, cuando los partidos compiten formando pactos y subpactos, se deben realizar tres cálculos usando la fórmula D’Hondt. Por ello, este sistema podría ser calificado como “triple D’Hondt”.

De esta forma, para determinar quiénes son electos, se procede de la siguiente manera. Primero, se calcula cuántos cargos corresponden a cada lista. En este caso, corresponde dividir el porcentaje total de votos de cada lista por la cantidad de escaños a elegir. Este procedimiento permite llegar a una cifra repartidora. Luego, a partir de ésta se calcula cuántos cargos corresponden a cada pacto. Una vez definidos los escaños que corresponden a cada pacto, corresponde determinar cuántos cargos corresponden a cada subpacto (cuando los hay). Para eso, se divide el total de votos emitidos a favor de los

---

<sup>43</sup> Para mayores detalles ver Ricardo Gamboa y Mauricio Morales, “Pactos electorales y proporcionalidad de la representación. Evidencia del caso de Chile, 2017”. *Colombia Internacional*, n°103 (2020): 111-138.

candidatos de cada partido que compone el subpacto, por 1, 2 3...etc., dependiendo de cuántos cargos correspondan al pacto (así, si ganó 3, entonces se dividen por 1, 2 y 3). Con esto, se determina la “cifra repartidora del pacto” y a partir de ella cuántos cargos corresponden a cada subpacto. Finalmente, para distribuir los cargos dentro de cada subpacto se procede de la misma forma con los partidos (esto es, se calcula la cifra repartidora del pacto considerando los votos de cada partido y los cargos que corresponden al subpacto). Una vez hecha la distribución para los partidos se elige el candidato con mayor votación dentro de los partidos<sup>44</sup>.

## Implicancias futuras: Las reglas electorales en el debate constituyente.

Un aspecto central del debate constituyente será, sin duda, el diseño político institucional del país. Dentro de ese diseño se discutirán temas relevantes de la organización del Estado, tales como la forma de gobierno, la composición del Congreso, los mecanismos de participación, entre otros. En este sentido, será primordial la discusión sobre las reglas electorales que regularán la elección de las distintas autoridades, pues un buen diseño será garantía de una mayor legitimidad de la arquitectura institucional del país.

A partir de lo expuesto en este trabajo, cabe hacer algunas observaciones que pueden ser útiles de considerar dentro del debate constituyente.

Una primera observación es lo que ocurrirá con la elección presidencial. La mayor o menor importancia de esta discusión dependerá, primero, por el tipo de forma de gobierno que se decida adoptar. Obviamente, si se adopta el parlamentarismo, esta discusión no existirá, a diferencia de si mantiene el presidencialismo o se decide por un semipresidencialismo. Como se ha señalado, hoy existe un sistema de mayoría absoluta y doble vuelta. Sus defensores sostienen que este sistema asegura una mayoría electoral a quien resulte ganador. Asimismo, se argumenta que esta regla no ha generado mayores problemas desde su entrada en vigencia en 1990. Sus críticos, en tanto, señalan que una mayoría electoral no ha sido suficiente para garantizar que un presidente asegure apoyo para sus políticas. Es más, se presenta como debilidad la presentación de un alto número de candidaturas en una primera vuelta, situación que puede crear obstáculos para la generación de mayorías sólidas de gobierno.

Visto lo anterior, existen voces que proponen el sistema de una sola vuelta y ratificación del Congreso al no cumplir la mayoría absoluta, pues ayudaría a crear coaliciones postelectorales mediante la negociación de la primera mayoría con el Congreso. Esta opción tiene una buena lógica, sin embargo, la experiencia histórica (1925-1973) indica que no necesariamente esas mayorías se mantienen en el tiempo.

Otra alternativa es establecer una fórmula de doble ronda con umbral reducido como el utilizado en Argentina o Costa Rica. Esta opción tiene la ventaja de mantener un bajo número de candidaturas a la elección (en comparación con los de mayoría absoluta y doble vuelta), ya que el umbral para ganar la elección es menor (Payne et al. 2002, 68-70). Lo mismo se podría presentar con los sistemas de mayoría simple, aunque esta fórmula no sería un “seguro de gobernabilidad”, pues permitiría la elección de presidentes minoritarios electoralmente.

---

<sup>44</sup> Para ver cómo opera este procedimiento a través de un ejemplo, ver el anexo 2.

Una segunda observación es la relativa al sistema electoral para elegir parlamentarios. A este respecto existen varios puntos relevantes. El primero se refiere a si estas reglas deben estar consideradas en la constitución. En nuestra opinión, aun cuando son reglas importantes, no es conveniente “constitucionalizar” el sistema electoral. Esto, debido a que las reglas electorales son normalmente extensas, abarcando muchos aspectos conexos que son muy dificultosas de incluir en detalle dentro de una Constitución. Esto, sin perjuicio de establecer algunos principios generales que establezcan sus bases esenciales (p.e. que deba ser proporcional o mayoritario).

El segundo punto se refiere al tipo de sistema electoral que debiera regir las elecciones parlamentarias. Es decir, si se avanza hacia una fórmula mayoritaria, mixta o proporcional como el mecanismo actualmente vigente. En este punto, algunos han planteado avanzar a una fórmula mayoritaria, similar a la que se utiliza para elegir a los alcaldes. Esta opción tiene algunas ventajas, como la simpleza en el entendimiento y aplicación que favorece una relación más sólida entre electores y representantes. No obstante, se deben considerar otros problemas eventuales. El más importante, sin duda, se refiere a los altos niveles de desproporcionalidad en la representación, al favorecer a los partidos más grandes (generalmente los dos principales) y perjudicar a los terceros partidos, a quienes resulta muy difícil obtener escaños (Reynolds, Reilly y Ellis 2005: 38-39; Nohlen 1994: 86-102).

Una segunda alternativa es avanzar hacia un sistema electoral mixto, que utilice las mejores características de las fórmulas mayoritarias y proporcionales. Con una fórmula de esta naturaleza, por ejemplo, se podría garantizar un nivel aceptable de proporcionalidad y a la vez favorecer el sistema con las virtudes de las fórmulas mayoritarias. No obstante, hay que considerar también algunos eventuales problemas. Particularmente sería bueno discutir qué porcentaje de parlamentarios se podrían elegir a través de qué tipo de sistema. Luego, también hay que considerar que, en estos sistemas, los parlamentarios electos proporcionalmente lo son generalmente a través de listas cerradas, las cuales no parecen ser muy populares.

Por último, si se decide mantener en lo sustantivo la fórmula actual, habrá que hacerse cargo de las críticas que se han levantado sobre los efectos del sistema. En primer lugar, se le atribuye favorecer la fragmentación del sistema partidario y con ello afectar negativamente el funcionamiento del sistema político. Segundo, se le critica permitir la elección de candidatos con bajo porcentaje de votos.

Considerando la primera crítica, existen varias alternativas en discusión. La primera es bajar el número promedio de cargos a elegir por distrito, lo que podría ayudar a reducir la fragmentación. Asimismo, se podría establecer un mínimo de votos que cada partido debería obtener a nivel nacional. Esto puede parecer atractivo en principio, pero también hay que considerar que puede afectar la proporcionalidad en la representación y excluir a muchos partidos (mientras menor sea el número de cargos a repartir, menos es la proporcionalidad). Por tanto, se debe pensar el punto de equilibrio ideal en esta materia.

La segunda crítica, dentro de las distintas fórmulas proporcionales, tiene una solución simple: utilizar listas cerradas, esto es, que las personas voten por una lista y no por candidatos individuales. De esta manera, los cargos en cada lista se reparten según su lugar en la misma (p.e. si a una lista le corresponden tres, serán los tres primeros los electos). Consecuentemente, se resuelve el problema de la disparidad de votos a través de disponer que ningún parlamentario tiene votos personales, perteneciendo todos “a la lista o partido”. Esta opción tiene la ventaja de fomentar una mayor cohesión de las organizaciones partidarias. Igualmente, son muy adecuadas para implementar cuotas de género. Sin embargo, no parece ser una opción que tenga mucha aceptación popular, ya que hoy los electores parecen preferir votar por personas individuales y no por listas.

Lo anterior nos muestra que la discusión futura sobre las reglas electorales será muy extensa e intensa, ya que las distintas opciones tienen ventajas y desventajas, así como cada una favorece más las pretensiones de algunos sectores que de otros (no es posible pensar que los actores decidan sobre las reglas electorales sin considerar sus propios intereses). De la misma manera, será necesario considerar el efecto de los sistemas electorales sobre la competencia política, especialmente cómo las reglas pueden favorecer un sistema de partidos robusto y altamente legitimado por la sociedad.

Visto esto, este capítulo ha buscado explicar el funcionamiento general de las reglas electorales en Chile, así como discutir las principales ventajas y desventajas de cada opción. Ahora bien, sin perjuicio de la importancia de las reglas electorales futuras, también debe considerarse que estas reglas, si bien son parte importante de armonía del sistema político, no resuelven todos los problemas que enfrenta el sistema político chileno.

## Referencias

Farrell, David. 2001. *Electoral Systems. A Comparative Analysis*. New York: Palgrave.

Gamboa, Ricardo y Mauricio Morales. 2020. "Pactos electorales y proporcionalidad de la representación. Evidencia del caso de Chile, 2017". *Colombia Internacional*, n°103: 111-138. <https://doi.org/10.7440/colombiaint103.2020.07>

Gamboa, Ricardo y Mauricio Morales. (por aparecer) "Candidate Gender Quotas and Campaign Spending in Open-List Proportional Representation Systems: The case of Chile". *Journal of Women, Politics and Policy*.

Gamboa, Ricardo y Andrés Dockendorff. 2018. "Chilean Electoral System: A moderate D'Hondt PR". En *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, editado por Ali Farazmand. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3661-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3661-1)

Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. 2002. *Democracies in Development*. Washington D.C.: IADB-IDEA.

Reynolds, Andrew, Ben Reilly Andrew Ellis. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.

SERVEL. 2017. "Elección de Diputados 2017". Acceso el 10 de febrero de 2021. <https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=215&n=4&v2=0&v3=0&v4=6321&v5=0&v6=0&v7=0&v8=0&v9=0&v10=0>

## Anexo 1. El Sistema electoral proporcional- Elecciones Parlamentarias.

En este anexo se explica el funcionamiento del sistema proporcional que Chile utiliza para elegir a sus parlamentarios, usando para el efecto lo ocurrido en el Distrito 6 (Quinta región Norte), en las elecciones de 2017.

La tabla III.2.3 reproduce los resultados electorales, indicando los votos obtenidos por cada candidato, la suma de los votos obtenido por cada partido, y los votos correspondientes a cada pacto. Sólo se omiten los resultados de los partidos más pequeños (incluidos en otros).

Tabla III.2.3. Resultados electorales, Distrito 6, elecciones de 2017

Pacto	Partido	Votos (%)	Total Partido (%)	Total Pacto
<b>Frente Amplio</b>				<b>16,60</b>
	Humanista	Cand. 1- 2,68 Cand. 2- 2,89 Cand.3.- 2,22	7,8	
	Poder	Cand. 1- 1,98 Cand. 2- 0,71 Cand.3.- 0,83	3,52	
	Igualdad	Cand. 1- 1,49 Cand. 2- 1,73	3,22	
	Rev. Democrática	Cand. 1- 2,06	2,06	
<b>Fuerza de Mayoría</b>				<b>23,98</b>
	Socialista	Cand. 1- 3,53 Cand. 2- 6,32 Cand.3.- 1,12	10,97	
	Radical	Cand. 1- 1,77 Cand. 2- 2,40	4,16	
	Por la Democracia	Cand. 1- 4,48 Cand. 2- 1,17	5,65	
	Comunista	Cand. 1- 2,18 Cand. 2- 1,02	3,20	
<b>Convergencia Democrática</b>				<b>10,8</b>
	Demócrata Cristiano	Cand. 1- 3,65 Cand. 2- 2,32 Cand.3.- 1,52 Cand. 4- 2,52 Cand. 5- 0,79	10,8	
<b>Chile Vamos</b>				<b>38,77</b>
	Evópoli	Cand. 1- 0,92 Cand. 2- 8,95 Cand.3.- 0,96	10,83	
	Renovación Nacional	Cand. 1- 4,80 Cand. 2- 12,23 Cand.3- 4,95	21,99	
	Unión Demócrata Independiente	Cand. 1- 0,91 Cand. 2- 1,93 Cand.3.- 3,12	5,95	
<b>Por Todo Chile</b>				<b>4,01</b>
	PRO	Cand. 1- 1,32 Cand. 2- 1,25 Cand.3.- 0,46 Cand. 4- 0,55 Cand. 5- 0,43	4,01	
<b>Otros</b>				<b>5,84</b>

Fuente: SERVEL (2017)

De acuerdo a lo explicado arriba, el primer paso es determinar cuántos cargos corresponde a cada pacto. Para esto, corresponde dividir la suma de votos de cada pacto por 1,2,3,4,5,6,7 y (son ocho cargos a elegir). Esto lo hacemos en la tabla III.2.4.

Tabla III.2.4. Distribución de cargos por Pacto

Pacto	Votos	v/1	v/2	v/3	v/4	v/5	v/6	v/7	v/8
FA	16,60	16,6	8,3	5,5	4,2	3,3	2,8	2,4	2,1
Fuerza de Mayoría	24,98	23,98	11,99	7,99	6,0	4,8	4,0	3,43	3,0
C. Democrática	10,1	10,1	5,05	3,37	2,53	2,02	1,68	1,44	1,26
ChileVamos	38,77	38,77	19,39	12,92	<b>9,69</b>	7,75	6,46	5,54	4,85
Por Todo Chile	4,01	4,01	2,05	1,34	1,0	0,8	0,67	0,57	0,50

Como se ve en la tabla, el octavo cociente es más alto es 9,69, siendo así la “cifra repartidora (O cociente electoral)”. Luego, si calculamos cuántas veces cabe la cifra repartidora en el total de cada pacto, tendremos el siguiente resultado: a) FA: 1 cargo; b) Fuerza de Mayoría: 2 cargos; c) Convergencia Democrática: 1 cargo, y; d) Chile Vamos, 4 cargos.

Una vez que tenemos esa información, corresponde determinar a qué partidos dentro de cada pacto corresponden los cargos. En el caso de los pactos que obtienen sólo un cargo, es bastante simple. En el caso del FA, este corresponde al partido más votado, candidato más votado del partido más votado (el Humanista). Luego el cargo va al candidato más votado de ese partido (candidato 2). En el caso de Convergencia Democrática, al ser todos los candidatos del mismo partido, el cargo corresponde al candidato más votado del pacto.

Diferente es lo que ocurre cuando corresponde más de un cargo a un pacto. En este caso, como dijimos, corresponde determinar cuántos cargos corresponden a cada uno de los partidos del pacto. Para explicar cómo se produce esto, veamos el caso del pacto Chile Vamos. En este pacto, compitieron candidatos de 3 partidos. Entonces, lo que corresponde es dividir la votación de cada partido por 1, 2, 3 y 4 (al pacto corresponden 4 asientos). Los resultados son los siguientes:

Tabla III.2.5. Distribución de cargos por partido (dentro de un pacto)

Partido	votos	v/1	v/2	v/3	v/4
Evópoli	10,83	10,83	5,42	3,61	2,71
RN	21,99	21,99	10,99	<b>7,33</b>	5,5
UDI	5,95	5,95	2,98	1,98	1,49

De acuerdo con la tabla III.2.5, el cuatro cuyo cociente más alto es 7,33, el cual entonces es la “cifra repartidora” del pacto. Luego si dividimos los votos de cada partido por la cifra repartidora, tenemos la siguiente distribución de cargos: Evópoli: 1; RN: 3; UDI: 0. Sabiendo esto, resultan electos el candidato más votado de Evópoli y los tres de RN.

## Anexo 2. Distribución de escaños en elecciones de concejales y de Cores.

Supongamos que en esta elección se eligen 6 concejales (como en la mayoría de las comunas del país), y que en la elección compiten 10 partidos. Esos partidos, a su vez, forman tres pactos (A, B y C). En dos pactos, a su vez, se conforman subpactos (cada uno integrado por dos partidos). Además, compiten dos candidatos independientes (cada uno constituye una lista por sí mismo). Los resultados se resumen en la tabla III.2.6.

Tabla III.2.6. Distribución de escaños en elecciones de Concejales y de Cores

Pacto A			Votos por candidato (%)	Votación de cada partido del Subpacto	Votación subpacto	Votación Pacto
	Subpacto 1	Partido 1	C1-P1: 4% C2- P1: 8% C3-P1: 5%	14%	26%	45%
		Partido 2	C1-P2: 11% C2-P2: 1%	12%		
	Subpacto2	Partido 3	C1-P3: 6% C2-P-2: 1% C3-P3: 2%	9%	19%	
		Partido 4	C1-P4: 3% C2-P4: 3% C3-P4: 4%	10%		
Pacto B						
	Subpacto 1	Partido 5	C1-P5: 10% C2-P5: 1%	11%	20%	38%
		Partido 6	C1- P6: 5% C2-P6: 4%	9%		
	Subpacto 2	Partido 7	C1-P7: 9% C2-P7:2% C3- P7: 6%	17%	18%	
		Partido 8	C1: 1%	1%		
Pacto C						
		Partido 9	C1-P9: 2% C2: P9: 3%	5%		11%
		Partido 10	C1-P10:5% C2-P10:1%	6%		
Candidatos Independientes						
		Independiente 1	2%	2%	2%	2%
		Independiente 2	1%	1%	1%	1%

En base a estos resultados generales, para determinar quiénes resultan electos debemos proceder de la misma forma que en el caso de las elecciones parlamentarias, con la única diferencia, como dijimos, de que hay que agregar un “cálculo D’Hondt” más. Veamos.

Primero, debemos calcular cuántos cargos corresponde a cada lista. En este caso, como vimos arriba, corresponde dividir el porcentaje total de votos de cada lista (en este

caso son 5: los tres pactos más cada candidatura independiente), por 1,2,3,4, 5 y 6 (son 6 cargos a elegir). Estos cálculos se resumen en la tabla III.2.7.

Tabla III.2.7. Distribución de cargos entre pactos

Pacto	v/1	v/2	v/3	v/4	v/5	v/6
A	45	22,5	15,0	11,2	9,0	7,5
B	38	19,0	<b>12,7</b>	9,5	7,6	6,3
C	11	5,5	3,7	2,7	2,2	1,8
Independiente	2	1	0,7	0,5	0,4	0,17
Independiente	1	0,5	0,33	0,25	0,2	0,17

Luego, vemos que el sexto cociente más alto es 12,7 la que, por tanto, es la cifra repartidora. Esto significa, entonces, que sólo los pactos A y B obtienen cargos.

En segundo lugar, debemos calcular cuántos cargos corresponde a cada uno de los partidos dentro del pacto. Tomemos como ejemplo el caso del Pacto A. Para esto, tenemos primero que determinar cuántos cargos corresponde a cada subpacto. Para esto, debemos dividir el total de votos emitidos a favor de los candidatos de cada partido que compone el subpacto, por 1, 2 y 3 (son tres los cargos a repartir), y luego ordenar los cocientes de mayor a menor. El tercer cociente más alto será la cifra repartidora del pacto. Los cálculos correspondientes se presentan en la tabla III.2.8.

Tabla III.2.8. Distribución de cargos entre Subpactos

<b>Pacto A</b>		<b>v/1</b>	<b>v/2</b>	<b>v/3</b>
	Subpacto 1	26	<b>13</b>	8,6
	Subpacto 2	19	9,5	6,3

En este caso, la cifra repartidora del pacto es 13, lo que nos indica que al subpacto 1 le corresponde dos cargos, y al 2, sólo 1.

Finalmente, para distribuir los cargos dentro de cada subpacto se procede de la misma forma. En este caso, la cifra repartidora del subpacto será 12 (sería el segundo divisor más alto, correspondiente a la votación del partido 2). Por tanto, un cargo va al partido 1 (su candidato más votado) y el otro al partido 2 (su candidato más votado).

### **III.3. Articulación política en contexto de crisis. Marcelo Mella Polanco**

#### Introducción

Una característica particular de la democracia chilena a lo largo del siglo XX ha sido su tendencia a generar gobiernos de coalición en un contexto de presidencialismo y multipartidismo persistente (Angell 1974; Valenzuela 1995; Valenzuela 2003; Mella-Polanco, 2019). De alguna forma, el sistema presidencial chileno rompió con la creencia, por mucho tiempo predominante, de que este tipo de régimen constituía un matrimonio mal avenido con sistemas de partidos de alta fragmentación (Chasquetti 2001; 2008; Cheibub 2002; Raile, Pereira y Power 2011).

Al parecer, según la creencia de diversos autores (Valenzuela 1995; Scully 1992), el régimen parlamentario posee mayores atributos de flexibilidad que el régimen presidencial. Bajo este argumento se sostuvo con entusiasmo que un remedio para prevenir la inestabilidad y las crisis cíclicas en América Latina consistía en el sistema parlamentario o algunas fórmulas institucionales mixtas. La historia latinoamericana confirmaba que la “difícil combinación” entre presidencialismo y multipartidismo coexistía con crisis institucionales e inestabilidad democrática.

Chile no solo fue una anomalía en este contexto de inestabilidad idiosincrática que caracterizó la política latinoamericana durante el siglo XX. Su excepcionalismo confirmado en las tendencias largas de estabilidad e institucionalización de la democracia pueden ser explicados como resultado de la adaptabilidad de los partidos políticos frente a los antagonismos sociales en cada momento. (Lomnitz 1998) De este modo, la persistencia de polarización partidaria y la tendencia al desplazamiento de los partidos hacia la izquierda están acompañados por una notable capacidad adaptativa de la clase política chilena para procesar institucionalmente los conflictos (Mainwaring y Scully 1996; Boeninger 1997; Lipset y Rokkan 1967).

Esta institucionalización de la democracia chilena mediante una senda *sui generis*, ha coexistido con capacidades estatales para movilizar y someter a la sociedad utilizando prácticas de vinculación y represión con actores sociales que permitieron durante el siglo veinte una estabilidad infrecuente en América Latina, aunque caracterizada por una exclusión y desigualdad persistente en el acceso al poder (Jocelyn Holt 1997; Boeninger 1997).

En este trabajo analizaremos la función de articulación de gobiernos y elites como mecanismo para resolver la incapacidad de agencia y la erosión de la interacción cooperativa. Para este propósito, examinaremos tensiones y desplazamientos del significado de la cooperación, cambios en la articulación vertical o anclaje social de los actores políticos y algunas distinciones empíricas (contraintuitivas) sobre el carácter de la polarización. Al mismo tiempo, se examinará la capacidad de cooperación y articulación como mecanismo para la respuesta institucional frente a la crisis política del 18-O y a la crisis sanitaria por la pandemia del covid-19. Como objetivo central, se busca indagar en las oportunidades y restricciones políticas para la generación de outputs que enfrentan los actores y, específicamente, los gobiernos bajo condiciones externas complejas y en constante mutación.

El concepto de articulación que hemos utilizado para este análisis se entronca con el debate sobre la representación política y, puntualmente, sobre los vínculos que ponen en

interacción a políticos y ciudadanos. Nuestro trabajo se apoya en la distinción entre articulación programática y clientelar formulada por Kitschelt (2000; 2007; 2010; 2011), y extiende el concepto de vinculación vertical examinada por este autor a la interacción (horizontal) entre el gobierno y el poder legislativo, bajo el supuesto que ambos fenómenos no son independientes entre sí.

## Acuerdos Abyectos

La inevitabilidad del *tradeoff* entre estabilidad y exclusión ha determinado desde 2010 una polarización en los modos de interpretación del desarrollo político en el país por parte de las elites. En este cuadro, la polarización en los enfoques interpretativos del clero académico condujo a una dicotomía analítica que dificultó comprender en sus complejidades el devenir del proceso político chileno. Durante la última década, la producción intelectual elaborada por académicos alejados de las funciones de gobierno abundó en diagnósticos que reforzaron esta mirada maniquea sobre el proceso chileno, que es también un reflejo del tenor de la discusión pública contemporánea (Kayser 2017; Mayol 2012; Jadue 2020).

Siguiendo el diseño hegemónico de la transición que distinguió entre duros, blandos, revolucionarios y reformistas; la conflictividad de la última década en el país representa también el ajuste de cuentas de sectores de la elite identificados con las narrativas de duros y revolucionarios, a saber, los perdedores de la transición, cuyo ethos iconoclasta deconstruyó la mitología política de años 90. La fuerza simbólica de la narrativa iconoclasta que deconstruye los símbolos de la transición ha combatido con fuerza la práctica de los acuerdos entre los partidos por constituir, sin excepción, usurpaciones de soberanía popular que explican la desigualdad social y la persistencia de las instituciones y políticas de la dictadura de Pinochet. La democracia que resultó de la transición chilena se convertiría en un eficaz dispositivo de alienación y perpetuación de la violencia estructural.

Sea como fuere, una primera perspectiva analítica descansa en la cuestión de la estabilidad y su incidencia en el fortalecimiento institucional. En este carril se cuentan numerosos trabajos referidos a la robustez institucional, la capacidad estatal, la estabilidad del sistema de partidos, en general el alto nivel de institucionalización de la democracia en el país (Boeninger 1997; Carey 2002; Siavelis 1999; 2004; Mainwaring y Scully 1996).

La segunda perspectiva se remite al asunto de la exclusión y el problema de la recuperación de soberanía. En esta perspectiva, subyace la creencia de que una constante del proceso chileno ha sido la usurpación del poder del pueblo por parte de un Estado represor o una elite hegemónica que impiden el desarrollo sustantivo de la democracia. Para dicho enfoque, las crisis políticas chilenas (como la de octubre de 2019), son coyunturas necesarias que tensionan las inercias del proceso político. Siguiendo una imagen mareomotriz utilizada por Salazar y Pinto (1999), las coyunturas críticas permitirían que el “oleaje” de la movilización popular se estrelle contra los “acantilados oligárquicos” que sostienen el status quo institucional, abriendo oportunidades para cambios sistémicos en la distribución de poder (Garcés 2012; Salazar 2012; Salazar y Pinto 1999).

En este sentido, el estallido social del 18 de octubre de 2019 (18-O) constituyó una liberación de energía que erosionó severamente las bases del “acantilado oligárquico” construido por reformistas y blandos para destrabar el proceso de transición. Una expresión de lo anterior fue el abandono de los sentidos comunes acerca de la transición chilena y los veinte años “dorados” de la Concertación. Ciertamente, las coyunturas críticas implican un

desafío adaptativo para las elites, en este caso, esta conducta se expresa en el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitucional del 15 de noviembre de 2019 que “acuerda una salida institucional” frente al conflicto que vive el país.

La dicotomía estabilidad o exclusión internalizada como componente del nuevo sentido común de las elites en Chile después del 18-O, ha multiplicado la subvaloración de los acuerdos como práctica democrática a nivel de actores políticos institucionales. La inflación de los costos por intransigencia característicos de los veinte años “dorados” de la Concertación, cede lugar después del 18-O a la inflación de los costos por cooperación, considerada por algunos en la actualidad como practica abyecta. En este enfoque, los acuerdos tendrían un dudoso valor democrático, para transformarse en un sinónimo de cartelización política.

Sin embargo, esta impugnación social de la cooperación afecta la capacidad de la elite de construir soluciones frente a la crisis, fortaleciendo la percepción de que la democracia no resuelve problemas estructurales. Es cierto que la democracia chilena de postransición se caracterizó como un sistema con bajos niveles de competencia por las propias características del sistema electoral, con una clase política aversa al riesgo y desvinculada de la sociedad civil. Incluso atendiendo a las fuentes de financiamiento en las elecciones parlamentarias, se puede observar crecientes niveles de cartelización de la democracia chilena después de la dictadura de Pinochet, que justifica en la actualidad la distinción entre “patricios” y “plebeyos” dentro de la clase política.

Paradójicamente, la crítica persistente y el rechazo al trabajo de articulación y generación de acuerdos constituyó (y constituye) un desincentivo para que la clase política rompa el estatus quo a nivel estratégico o programático. Por otra parte, el anclaje de los partidos en la sociedad y los esfuerzos por mayores mecanismos de participación, tienen mayor incidencia en los outputs de la política si se fortalece la capacidad de articulación horizontal entre los actores.

Finalizado el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, con una coalición crecientemente dividida ante la crisis asiática en 1997, parte del país se preguntó si la Concertación podía ofrecer al país algo realmente diferente a la derecha. La estrechez del resultado de la presidencial siguiente entre Ricardo Lagos y Joaquín Lavín a fines de 1999, reflejó que los temores sobre el candidato del PPD que la habían costado la derrota en la elección senatorial de 1989 se habían disipado. Con aquellos temores también se disipaba la posibilidad de proyectos alternativos bajo las reglas del juego del sistema binominal, transformándose progresivamente el juego democrático en una contienda trivial. La solución de equilibrio que resultó muy eficiente para la elite a corto plazo produjo incongruencias gigantescas entre oferta y demanda política en el largo plazo.

En forma análoga a la crítica por aquella propensión arraigada en la elite a fetichizar los acuerdos y la estabilidad, durante los años 1990; en la actualidad, se puede reprochar también a la clase política post estallido del 18-0 que su inclinación a polarizar el debate contiene demasiada especulación electoral y muy poca sustancia. La complejidad de dicotomizar el debate estabilidad / exclusión es que se aleja del realismo y dificulta alcanzar soluciones de equilibrio para el largo plazo, nuevamente por los costos de corto plazo.

La política ha significado (probablemente siga siendo así) capacidad de actores para construir acuerdos, para generar cooperación y para reducir los costos de transacción mediante el funcionamiento de las instituciones. El pacto como mecanismo de superación del estado de naturaleza donde prevalece la ley del más fuerte. Transformaciones de la cultura global, pero también condiciones del proceso político chileno han exacerbado los componentes emocionales, individualistas, y primarizados, mediante una retórica basada en la desconfianza y la antropofagia que se superpone a esta gestualidad polarizante de la elite posterior al 18-O.

Una reconstrucción de la historia reciente de los acuerdos en Chile nos lleva a una tendencia principal y a contra ciclos acotados a momentos de alto dramatismo por liderazgos personalistas enfrentados a fuerzas sociales y políticas de mediano y largo plazo.

La tendencia principal de la clase política en Chile consiste en enfrentar la fragmentación del sistema de partidos y la condición de presidencias minoritarias, mediante la construcción de coaliciones. Desde inicios del siglo veinte, en este país se sucedieron al menos cinco coaliciones de gobierno que contribuyeron a generar estabilidad en base a la cooperación de los partidos integrantes de la fórmula política. Estas fórmulas coalicionales fueron el Frente Popular (1936-1941), la Unidad Popular (1969-1973), la Concertación (1988-2010), la Nueva Mayoría (2013-2018) y en el sector de la derecha, la Alianza (1989-2015) y Chile Vamos (2015...). Excepcionalmente, algunos presidentes apoyados en un liderazgo personalista desde distintos signos ideológicos enfrentaron las turbulencias de la fortuna, sin una coalición operativa y disciplinada o con la sola fuerza de su propio partido (Mella-Polanco 2014; Milos 2008; Álvarez 2010; Garretón 2012).

La existencia de gobiernos de coalición, gobiernos de partido (monocolor), o liderazgos personalistas han condicionado la orientación a la cooperación o al decisionismo en cada caso, con diferente nivel de riesgo para cada una de estas administraciones. Conocidas son las confrontaciones de presidentes con la elite, cuando no contaron con una coalición robusta o un partido con pocos escaños en el Congreso. Este fue el caso de gobernantes como Arturo Alessandri (1920-1925; 1932-1938)<sup>45</sup>, Carlos Ibáñez (1927-1931; 1952-1958)<sup>46</sup>, y Salvador Allende (1969-1973)<sup>47</sup>. En buena cantidad de casos también el decisionismo terminó construyendo un camino trágico para el país.

En una mirada histórica, la confrontación secular entre el poder presidencial exacerbado y el poder de las élites permite entender la trayectoria de la democracia chilena desde 1830. Se trata del viejo dilema entre la “tesis realista” y la “tesis nobiliaria” que hace tanto tiempo propuso Montesquieu y que más recientemente aplicó a Chile Alberto Edwards en su libro “La Fronda Aristocrática”. Esta tensión entre el poder presidencial y el poder de la clase política que permitió la formación del Estado en Chile, también fue un factor para su transformación. Cada uno de los grandes clivajes en el siglo 19 y 20 produjeron adaptación de las élites y organizaciones partidarias a las nuevas condiciones en cada etapa histórica.

El propio Edwards explica acontecimientos cruciales en la historia chilena como la guerra civil de 1891, la crisis institucional durante la década de 1920 y el destino de presidentes como Arturo Alessandri mediante esta confrontación entre la autoridad presidencial y una elite “hostil a la autoridad de los gobiernos” (Edwards 1928: 8). Una parte aún no suficientemente analizada de esta oposición entre la autoridad presidencial y elite trata de las interacciones entre clase política, autoridad presidencial y sociedad civil, especialmente en ciclos de protesta y contestación social. En este sentido, un acontecimiento como el estallido social del 18-O y el proceso constituyente posterior, pueden ser analizados a partir de esta triada de estructuras de poder, evitando el sesgo estático de las perspectivas centradas en antagonismos duales.

---

<sup>45</sup> En 1921 Partido liberal obtuvo 18% en Diputados (Elección no concurrente)

<sup>46</sup> En 1953 Partido Agrario Laborista obtuvo 18% en Diputados.

<sup>47</sup> En 1969 Partido Socialista obtuvo 10% en Diputados.

## Desacuerdos necesarios

Adam Przeworski (2010) sostiene que una democracia adquiere valor social cuando funciona como un mecanismo para zanjar desacuerdos y conflictos. Que durante dos décadas los actores de la democracia chilena hayan producido outputs eficientes en el corto plazo, pero con fallos en el largo plazo por fallos de equidad, terminó banalizando la política partidaria. Se produjo como resultado una declinación de las coaliciones políticas tradicionales, aún sin reemplazo, ni recambio. No solo eso. El sistema electoral binominal impidió desde 1989, por diecisiete años, la generación de mayorías claras, al construir una composición del Congreso similar a un permanente empate. Las elecciones fueron solo parcialmente inciertas en sus resultados, lo que también contribuyó a quitarle atractivo al proceso electoral.

Pero ese negacionismo transversal de las dos coaliciones que administraron la democracia entre 1989 y 2017, que permitió un buen arreglo (de corto plazo) entre ambas partes, fue posibilitado también por la pérdida de anclaje social de los partidos. Por ejemplo, mantener las inercias derivadas de la transición podría haber tenido altos costes o transformarse en un juego imposible para la Concertación si las conexiones de sus partidos con las organizaciones sociales hubiesen sido más nítidas. Suponiendo que estas organizaciones demandan mayor velocidad y profundidad en las reformas. En esta perspectiva, la articulación política vertical y horizontal no pueden ser comprendidas en su complejidad si se analizan por separado.

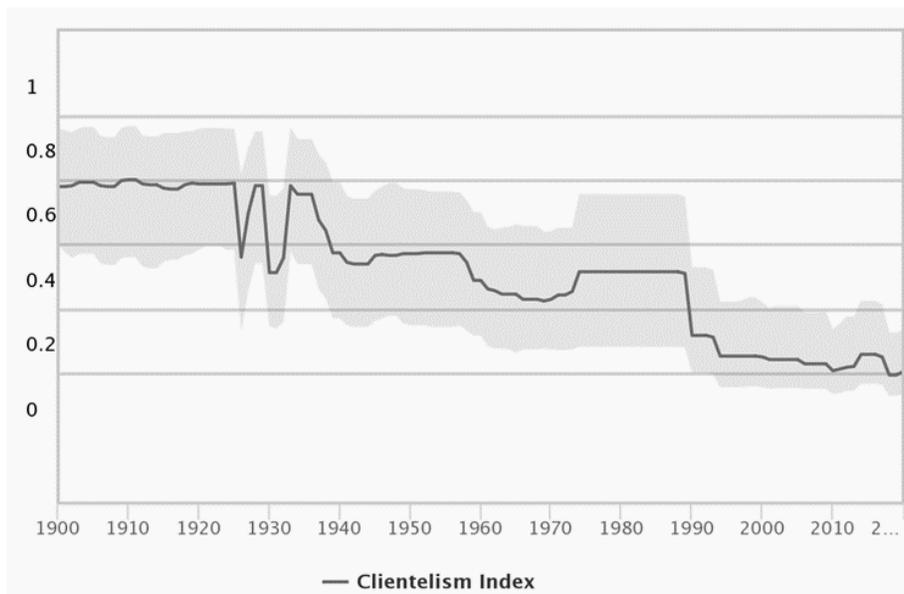
Datos de Varieties of Democracy (V-Dem) muestran que en Chile los vínculos de la clase política con la ciudadanía han disminuido su componente clientelar, lo que, si bien conlleva mayor autonomía de la sociedad civil, no se ha conectado desde el año 2000 hacia adelante con mayor legitimación del sistema democrático. Por el contrario, el aumento de la autonomía de la sociedad civil desde el fin de la Concertación se ha relacionado con el aumento de las manifestaciones de malestar y contestación social, lo que en rigor puede resultar perfectamente intuitivo (Tilly 2010).

A estos efectos, la encuesta realizada a expertos por V-Dem define las relaciones clientelares como interacciones caracterizadas por la “distribución contingente y focalizada de recursos (bienes, servicios, trabajos, dinero, etc.) a cambio de apoyo político”.<sup>48</sup> Este concepto dialoga perfectamente con otros, de autores como Javier Auyero (1997) y Bárbara Schröter (2010), en los que el clientelismo aparece como una forma de interacción habitual basada en intercambios, materiales o simbólicos. El gráfico III.3.1 refleja una tendencia al decrecimiento de las relaciones clientelares, especialmente notoria una vez recuperada la democracia en 1990, y que llega a sus mínimos históricos alrededor de 2009-2010.

---

<sup>48</sup> Índice de clientelismo (D) (e\_v2xnp\_client) La nota técnica de V-Dem señala que: “Las relaciones clientelistas incluyen la distribución contingente y focalizada de recursos (bienes, servicios, trabajos, dinero, etc.) a cambio de apoyo político. Las estimaciones puntuales para este índice se han invertido de manera que la direccionalidad es opuesta a las variables de entrada. Es decir, las puntuaciones más bajas indican una situación normativamente mejor (por ejemplo, más democrática) y las puntuaciones más altas indican una situación normativamente peor (por ejemplo, menos democrática).”

Gráfico III.3.1. Índice de clientelismo.



Fuente: Encuesta a expertos V-Dem. (e\_v2xnp\_client). La pregunta formulada para la construcción del índice de clientelismo es: ¿Hasta qué punto la política se basa en relaciones clientelistas?

En estos mismos años en los que las relaciones clientelares disminuyeron con mayor intensidad, la autonomía de las manifestaciones sociales llegó a su punto más alto. La erosión de la legitimidad de los partidos tradicionales y la clase política fue impulsada por las movilizaciones estudiantiles entre los años 2011 y 2015 caracterizadas por un intenso malestar social en contra de los partidos y las elites. Mientras en la década de 1990, las organizaciones estudiantiles, especialmente las universitarias, mantuvieron una fuerte presencia de los partidos de la Concertación en el espacio de la CONFECH<sup>49</sup>, desde el 2010 en adelante, las organizaciones políticas que controlan el ampliado y la mesa ejecutiva corresponden a una nueva generación de referentes sin presencia en la política parlamentaria. Específicamente, entre 2011 y 2015, gobernó la CONFECH el “Bloque de Conducción” integrado por la Izquierda Autónoma (IA), el Frente de Estudiantes Libertarios (FEL) y la Unión Nacional Estudiantil (UNE), todas ellas, organizaciones que desplazaron a la Concertación y al Partido Comunista de los espacios resolutivos del movimiento. Este desplazamiento de los partidos tradicionales de la sociedad civil fue una señal importante de la declinación hegemónica de la Concertación ocurrida en el transcurso de sus dos últimos gobiernos.

La sincronía entre la declinación del vínculo clientelar y la expansión de una cultura anti-elites, demostró la incapacidad de los partidos para regenerar, en democracia, el anclaje social de los partidos, mediante nuevos lazos “ideológicos” o “programáticos”. Con esta pérdida de articulación, los partidos políticos chilenos, se transformaron en organizaciones “hidropónicas” que dejaron de vincularse en lo cotidiano con la sociedad civil con consecuencias mayores en términos de la pérdida de identificación entre

<sup>49</sup> Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), es la multifederativa que reúne al conjunto de federaciones estudiantiles de universidades estatales y privadas.

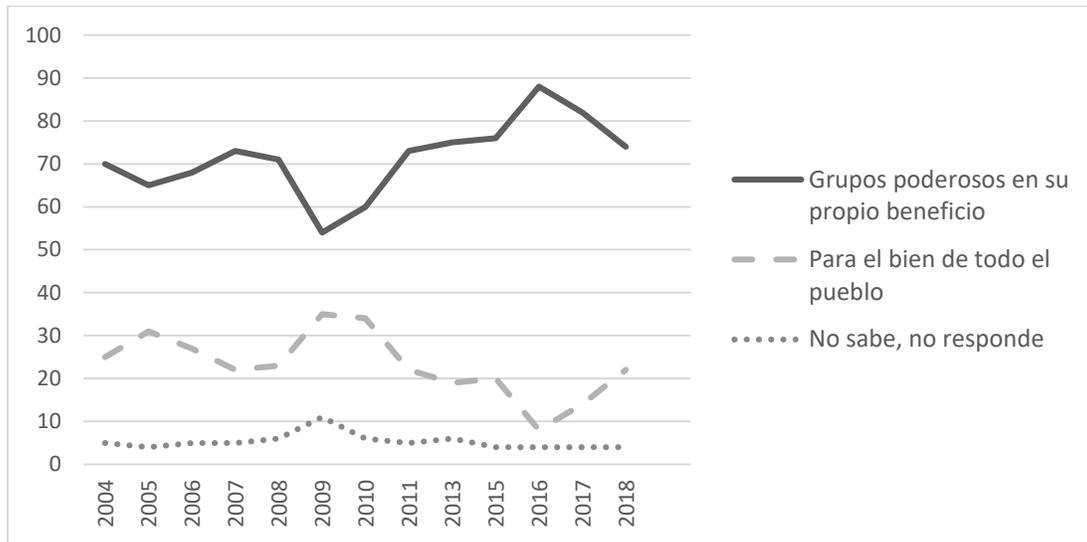
ciudadanos y partidos. Tampoco los intelectuales de los partidos consiguieron, constituirse en la solución ideológica, programática o estratégica, especialmente, para los partidos de la Concertación sumergidos en las tareas de gobierno hasta el 2010.

El decaimiento del vínculo clientelar partido-sociedad debe ser entendido como un proceso con efectos ambivalente, pues si bien, en lo inmediato generó mayores niveles de autonomía para las organizaciones sociales, la ausencia de mecanismos sustitutivos de articulación fortaleció en narrativas de abandono, resentimiento, así como la expansión de zonas grises en las democracias de la Región. En Chile, aunque el inicio de las reformas neoliberales y el ajuste económico se produjo bajo la dictadura de Pinochet, los costos de las políticas de profundización del modelo fueron asumidos por los gobiernos de la Concertación y especialmente, por las administraciones de Lagos y Bachelet I.

Para el caso de la democracia chilena su sistema de partidos de “movilización obrera” y “base clasista” fue afectado severamente por las políticas de austeridad y de desactivación política de las organizaciones sociales. Al mismo tiempo, se observa que durante el siglo veinte los procesos de activación e incorporación política de las organizaciones sociales se desarrolla no solo en base a la expansión del sufragio, sino también mediante otros mecanismos como la articulación clientelar y otros dispositivos “no liberales” de integración y control (Roberts 2002; Cavarozzi 1992).

De este modo el “shock” producido por la desarticulación de un sistema tradicionalmente de base clasista no pasó desapercibido. Los datos de Latinobarómetro incluidos en el gráfico III.3.2 exhiben la evolución de la percepción de chilenos respecto de la concentración del poder en el País. Al respecto, durante toda la serie 2004 a 2018 se observa una opinión ampliamente mayoritaria en orden a que la democracia chilena coexiste con el gobierno de grupos poderosos en su propio beneficio. Si bien, en los dos últimos años del primer gobierno de Bachelet esta opinión cae a un 54% (valor más bajo de la serie), desde ese momento y durante toda la primera administración de Piñera y la primera mitad de Bachelet II la creencia que la democracia no limitaba el poder de grupos poderosos, volvió a aumentar, esta vez llegando a sus niveles más altos (88%) desde la recuperación de la democracia.

Gráfico III.3.2. ¿Chile, país para todos o para los poderosos?

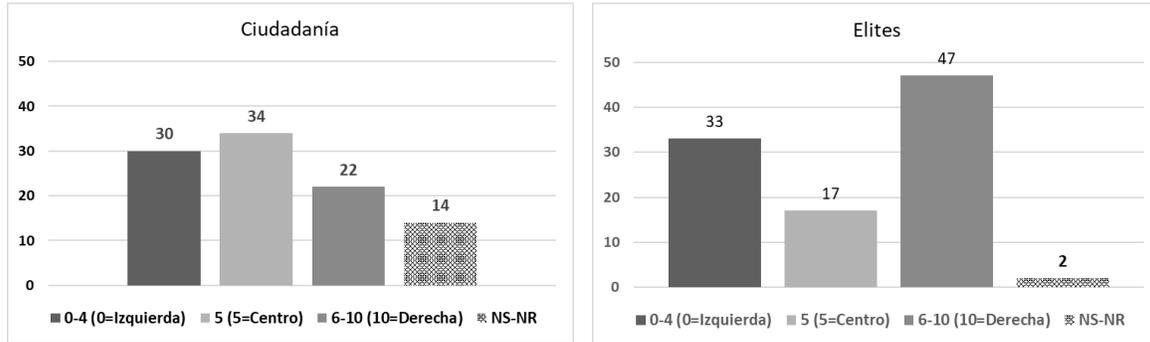


Fuente: Encuesta Latinobarómetro (2018)

Por otra parte, los datos de la encuesta sobre elites del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) ha revelado cierto matiz con creencias extendidas respecto a los niveles de polarización de la sociedad chilena. La evidencia presentada en el gráfico III.3.3, distingue con claridad una distribución ideológica, a nivel de ciudadanía, que sigue mayoritariamente posiciones moderadas, cercanas al centro político en la escala derecha-izquierda. Mientras tanto, la evidencia para el caso de las élites muestra nítidamente una polarización que configura una distribución ideológica bimodal.<sup>50</sup> Si esto es efectivo, el problema de la polarización en Chile no correspondería a una manifestación de mayorías sociales sino más bien a una actitud de grupos de élite en un contexto en donde la erosión del vínculo con la sociedad ha contribuido a radicalizar sus posiciones ideológicas.

<sup>50</sup> El estudio del COES utiliza una escala de 0 a 10 donde 0 es ser de "izquierda", 5 es ser de "centro" y 10 es ser de "derecha". La pregunta formulada es ¿dónde se ubicaría usted en esta escala? (resultados en %)

Gráfico III.3.3 Polarización ciudadanía y elites. (izquierda-derecha)



Fuente: Estudio COES de la elite cultural, económica y política en Chile, Atria y Rovira (2021).

Trascendiendo la cuestión de la identificación ideológica derecha izquierda, se observan tendencias a la polarización en la ciudadanía respecto a asuntos particulares, especialmente, referidas a temas valóricos como el aborto o la adopción por parte de parejas homosexuales. Asimismo, temas como la posición personal frente a la migración, tienden a generar posiciones más progresistas en la élite que a nivel de ciudadanía. En este último caso se observa mayor apertura y flexibilidad en las elites respecto al manejo del idioma y pertenencia a una cultura y costumbres similares por parte de los migrantes.

## Caja de herramientas presidencial

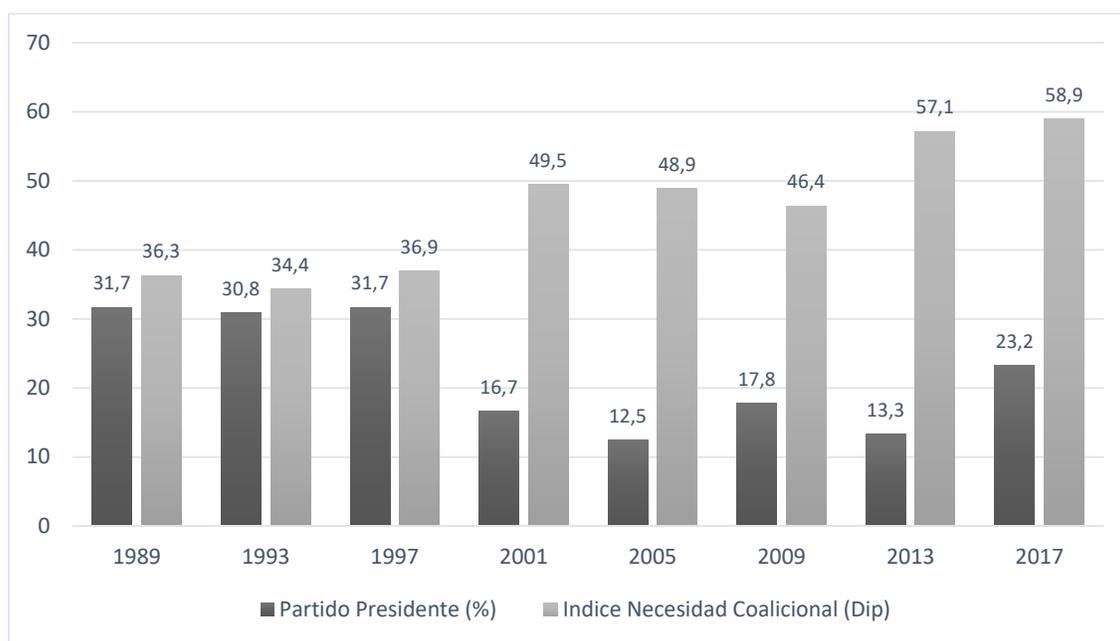
La política implica acuerdos y capacidad para disminuir costos de transacción con el objeto de superar los conflictos y enfrentamientos que perpetúan la desigualdad. En dirección contraria a la intuición hiperpresidencialista y centralista, la propensión multipartidista del sistema de partidos, su propensión a la polarización y la cultura “frondista” de las elites, generan un contrapeso “de hecho” que podría aumentar los costos y restricciones para cualquier gobierno.

El presidencialismo de coalición chileno debe ser analizado, en sus fortalezas y debilidades, considerando la idiosincrática fragmentación partidaria, pero también, la “caja de herramientas” (*presidential toolkit*) que entrega al presidente distintos mecanismos para incidir sobre el proceso legislativo. Además, el presidente en Chile dispone de una amplia capacidad de nombramientos de funcionarios a nivel territorial y directivos de empresas públicas.

Sin embargo, hasta la fecha no existen análisis que aclaren como el presidente en Chile utiliza el conjunto de recursos institucionales, entre los que se cuentan las transferencias de recursos (políticas “*pork barrel*”), el poder de agenda, las facultades de nombramiento y la autoridad presupuestaria, para mantener y expandir su respaldo parlamentario. En otros casos a nivel latinoamericano, el presidencialismo de coalición en contextos de sistemas con alta fragmentación como Brasil, ha significado altos costos de transacción para mantener una coalición leal al gobierno, construir un escudo defensivo para proteger al presidente del juicio político o generar condiciones para aprobar una política pública.

Para los siete gobiernos que se sucedieron en Chile desde 1989 el gráfico III.3.4 muestra un proxy de la cuota de escaños que ha controlado el partido del presidente para el periodo 1989-2017, así como, un índice de la necesidad de disponer de una coalición. Siguiendo a Chaisty, Cheeseman y Power (2012), el índice de necesidad coalicional (INC) se obtiene multiplicando el número efectivo de partidos, calculado por escaños (NEPs), por el inverso del porcentaje de escaños ocupados por el partido del presidente y, posteriormente, el resultado se divide por 10 para mejor interpretación (Chaisty, Cheeseman y Power 2012: 7). Se observa, en general, una relación directa entre INC y NEPs, a la vez que una relación inversa entre INC y el porcentaje de escaños del partido del presidente.<sup>51</sup> Como se observa en el gráfico III.3.4, la dinámica de los resultados electorales, determinan una alta variación entre las condiciones de una y otra administración, respecto de la disponibilidad de bloques de apoyo y escudos protectores de cada gobierno en el Congreso.

Gráfico III.3.4. Dependencia de coalición parlamentaria.



Fuente: Elaboración propia con datos SERVEL<sup>52</sup>.

El proceso político entre 1989 y 2017 muestra una creciente necesidad gubernamental de soporte de una coalición parlamentaria, o al menos, de expandir sus apoyos frente a políticas cruciales, en el contexto de un sistema multipartidista en creciente fragmentación. Bajo estas condiciones, el aumento de la dependencia de una coalición parlamentaria para los gobiernos desde Patricio Aylwin hasta el segundo gobierno de Sebastián Piñera, se explica por dos tendencias sistémicas importantes.

Por una parte, el aumento en el número efectivo de partidos (NEP) que conlleva mayor pluralismo a nivel parlamentario y la gradual pérdida de control por parte de los principales partidos, respecto de la composición resultante en el Congreso. En segundo término, se produce desde el Gobierno de Ricardo Lagos, una disminución de la cuota de

<sup>51</sup> Se ha calculado el INC solo para el caso de la Cámara de Diputados durante este período. Una visión más completa de la necesidad de una coalición para cada administración debe ser estimada considerando ambas cámaras, así como los quórum especiales de aprobación de los diferentes tipos de leyes.

<sup>52</sup> Para más información ver sitio web de SERVEL: <https://www.serve.cl/>

escaños que controla el partido del presidente. La caída del porcentaje de escaños controlado por el partido del presidente en ambas cámaras fue un fenómeno sincrónico al desplazamiento del eje de la concertación desde la Democracia Cristiana hacia el bloque PPD-PS.

En este sentido, se aprecia que gobernar durante los años en que la DC fue hegemónica en la Concertación, resultó menos complejo (relativamente) que durante los presidentes PPD-PS, respecto de la disponibilidad de apoyos en el Congreso. Durante los dos primeros gobiernos de la coalición de centro izquierda, el partido del presidente (DC) controló aproximadamente el 30% de la Cámara Baja. Desde el año 2001 en adelante, bajo presidentes PPD – PS, el partido del presidente controló solo entre 16% y 12% de escaños en la Cámara Baja. Si bien, es cierto durante los presidentes demócratas cristianos la incidencia de los Senadores Designados dificultó la expresión mayoritaria en la Cámara Alta, la disminución de la cuota del partido del presidente en el periodo 2001 a 2010, significó menor poder de agenda de los gobiernos.

## Conclusiones

La democracia chilena después de Pinochet experimentó un desplazamiento desde una política consensual, potenciada por reglas del juego diseñadas para atenuar el ejercicio del gobierno mayoritario y la conflictividad social. En un segundo momento caracterizado por una creciente confrontación, se generaron condiciones para el cambio en las instituciones y en la orientación de políticas. En este segundo contexto, tanto la movilización social gatillada por organizaciones estudiantiles durante las primeras presidencias de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, como la creciente polarización de la élite en busca del tiempo perdido durante treinta años, produjeron una particular evolución de la clase política.

Por una parte, se profundizó la pérdida de anclaje social de los partidos como resultado de la erosión de los vínculos clientelares históricos, sin reemplazo posterior mediante mecanismos de articulación sustitutiva como la articulación programática. Los partidos después de la “década de oro” de la Concertación -durante los 90-, perdieron presencia en el mundo social. Este fue un fenómeno sincrónico respecto del malestar social con la clase política y posiblemente conecta con la percepción de abandono por parte del Estado y los partidos. Una consecuencia de esta pérdida de articulación vertical en sistemas de partido de movilización obrera y matriz clasista como el chileno, fue la expansión de zonas grises donde prevalece la informalidad en sus diferentes variantes y el Estado disipa su capacidad de construir orden social. El triste legado de la democracia de los acuerdos en Chile es que los partidos transversalmente dejaron de producir ideas y conocimiento para la acción política, descuidando el proceso de formación de opinión pública y con ello, su capacidad de control social.

Al no existir proyectos históricos, la ciudadanía quedó cautiva de múltiples señales, algunas contradictorias entre sí, que contribuyeron a una aproximación moralista de lo público, de la política y la democracia. Del mismo modo, al no existir definiciones programáticas que fortalecieran las organizaciones y la estabilidad de los apoyos del Gobierno, los respaldos se difuminaron limitándose a temas particulares. Por su parte, las coaliciones manifiestan crecientes dificultades para generar identidades políticas y cohesión al interior de cada bloque, aumentando “la grieta” entre políticos profesionales y ciudadanía.

Ciertamente, el proceso constituyente es un avance importante en la recuperación de soberanía y legitimidad para los actores. Pero la acción del gobierno, más aún, en un contexto marcado por los efectos económicos y sociales de la Pandemia del Covid-19, requerirá definiciones sustantivas en relación con la recuperación de las condiciones de vida de los chilenos y chilenas. Todo ello en momentos donde la necesidad de acuerdos es mayor que nunca por la magnitud de la crisis. En momentos como este, es necesario imaginar modos diferentes de enfrentar el dilema estabilidad – exclusión, en el sentido de construir grandes acuerdos para restituir soberanía a las comunidades y sus ciudadanos/as. Cornelius Castoriadis decía que para cambiar la sociedad primero hay que imaginar el cambio y el tipo de sociedad deseada. Este es un momento para dicha tarea, en el que sin embargo no se observan señales de debate sobre asuntos sustantivos. De no elaborar aquel horizonte de largo plazo con contenidos sustantivos, buena parte del debate puede quedar circunscrito a las demandas por seguridad y orden propios de un contexto de incertidumbre extrema como el actual.

Quizá en efecto más grave de esta larga agonía de actores partidarios que permanecen en la escena a pesar de haber perdido su condición hegemónica, lo constituye el vaciamiento de las nociones mínimas de polarización y conflictividad. En vista de la ausencia de proyectos históricos y contenidos sustantivos, podría ocurrir que la polarización y conflictividad que afecta al país desde hace una década tenga una materialidad exclusiva en la negación del modelo capitalista de desarrollo y en el rechazo a la continuidad de las instituciones políticas de la dictadura. La ausencia de proyectos históricos alternativos, más allá de los liderazgos personales en disputa, podría contribuir a que la confrontación política fuera estéril para construir outputs en la dirección de una sociedad más fuerte en derechos y más igualitaria. En ese escenario los antagonismos se desarrollarán solo como comedia o farsa, como una oportunidad extraordinaria para la especulación electoral (parafraseando la vieja idea que la historia ocurre dos veces: primero como tragedia y luego como farsa).

Enfrentar la crisis actual de la política chilena buscando administrarla a través del proceso electoral y no como una confrontación histórica de visiones y creencias, podría transformar a la elite en un agente multiplicador de polarización social, sin capacidad de generar transformaciones efectivas. En otros momentos históricos en Chile, la incapacidad de conducción de la crisis por parte de la clase política generó respuestas que corresponden a la farsa y la comedia, perpetuando el inmovilismo y el status quo, o abrieron camino a una tragedia al entregar el poder a gobernantes sin credenciales democráticas.

## Referencias

Álvarez, Rolando. 2010. “La Unidad Popular y las elecciones presidenciales de 1970 en Chile: la batalla electoral como vía revolucionaria”. *OSAL*, n°28: 219-239.

Angell, Alan. 1974. *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*. México, D.F.: Ediciones Era.

Atria, Jorge y Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2021. “Informe de resultados Estudio COES de la elite cultural, económica y política en Chile”. Informe en Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, 24 de marzo.

Auyero, Javier. 1997. *¿Favores por votos?*. Buenos Aires: Losada.

- Boeninger, E. 1997. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad democrática*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Carey, John M. 2002. "Parties, coalitions and the Chilean Congress in the 1990s". En *Legislative politics in Latin America*. (Versión castellana: "Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa"), editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif, 365–405. *Política y Gobierno*, vol. VI, n°2.
- Cavarozzi, Marcelo. 1992. "How to Address Poverty and Inequality in Contemporary Latin Dialogue's" Conference Poverty and Inequality in Latin America, Washington D.C., July 16-17.
- Chaisty, Paul, Nick Cheeseman y Timothy Power. 2012. "Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective". *Democratization*, vol. 21, n°2: 72-94. doi: 10.1080/13510347.2012.710604
- Chasqueti, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, editado por Jorge Luis Lanzaro y Marcos Novaro. Buenos Aires: CLACSO.
- Chasqueti, Daniel. 2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*. Montevideo: Ediciones Cauce-CSIC.
- Cheibub, José Antonio. 2002. "Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies". *Comparative Political Studies*, vol. 35, n°3: 284–312.
- Edwards, Alberto. 1928. *La Fronda Aristocrática*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- Garcés, Mario. 2012. *El despertar de la sociedad: los movimientos sociales en América Latina y Chile*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Garretón, Manuel Antonio. 2012. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990–2010*. Santiago de Chile: Editorial Arcis CLACSO.
- Jadue, Daniel. 2020. *No lo vieron venir. Columnas 2005-2020*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Jocelyn-Holt, Alfredo. 1997. *El peso de la noche: nuestra frágil fortaleza histórica*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Kayser, Axel. 2017. *La tiranía de la igualdad*. Santiago de Chile: El Mercurio.
- Kitschelt, Herbert. 2007. "Party systems". En *The Oxford handbook of comparative politics*, editado por Carles Boix y Susan C. Stokes. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages between Citizens and Politicians." *Comparative Political Studies*, vol. 33, n°6-7: 845-79.

- Kitschelt, Herbert. 2011. "Explaining Clientelistic and Programmatic Partisan Linkage Strategies. The Role of Political Economy". Paper Prepared for Delivery at a Workshop at the University of California, Davis, november 4.
- Kitschelt, Herbert y Kent Freeze. 2010. "Programmatic Party System Structuration: Developing and Comparing Cross-National and Cross-Party Measures with a New Global Data Set. APSA". Annual Meeting, Washington, DC.
- Latinobarómetro. 2018. Informe 2018. Santiago de Chile. [https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf).
- Lipset Seymour Martin y Stein Rokkan. 1967. "Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction". En *Party systems and voter alignments: cross national perspectives*, editado por Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan: Nueva York: The Free Press.
- Lomnitz Larissa y Ana Melnick. 1998. "La Cultura política chilena y los partidos de centro. Una explicación antropológica". III Congreso Chileno de Antropología, Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco
- Mainwaring, Scott. y Timothy Scully. 1996. *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistema de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN. <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=19>
- Mayol, Alberto. 2012. *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: Editorial LOM, Colección Sociología /Ciencias Humanas.
- Mella-Polanco, Marcelo. 2019. "Chile's Political Party System". En *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, editado por Ali Farazmand. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3170-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3170-1)
- Mella-Polanco, M. 2014. "Propensión coalicional en Chile: un análisis de los casos del Frente Popular, la Unidad Popular y la Concertación de partidos por la democracia". *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, vol. 10, n°20: 59-90.
- Milos, Pedro. 2008. *Frente Popular en Chile. Su configuración: 1935–1938*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Raile, Eric. D., Carlos Pereira y Timothy J. Power. 2011. "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime". *Political Research Quarterly*, vol. 64, n°2: 323–334. <https://doi.org/10.1177/1065912909355711>
- Roberts, Kenneth. 2002. "El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana". En *El asedio a la Política*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens.

- Salazar, Gabriel. 2012. *Movimientos sociales en Chile: trayectoria histórica y proyección política*. Santiago de Chile: Uqbar.
- Salazar, Gabriel y Julio Pinto. 1999. *Historia Contemporánea de Chile*. Tomo 1. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Schröter, Bárbara. 2010. "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?". *Revista mexicana de sociología*, vol. 72, n°1: 141-175.
- Scully, Timothy. 1992. "La polarización del sistema de partidos: La movilización de clases se extiende al campo". En *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, editado por Timothy Scully, 83–112. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Siavelis, Peter. 1999. "Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición 'modelo'". En *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, editado por Paul Drake e Iván Jaksic. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Siavelis, Peter. 2004. "Sistema Electoral, Desintegración de Coaliciones, y Democracia en Chile: El Fin de la Concertación". *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, n° .1: 58–80
- Tilly, Charles. 2010. *Confianza y Gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Valenzuela, Samuel. 1995. "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile". *Revista de Estudios Públicos*, n°58: 5-80.
- Valenzuela, Arturo. 2003. *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.

## III.4 El mapa y el territorio: geografía temática de la discusión Constituyente. José Francisco García y Tomás Jordán

### Antecedentes

El presente artículo describe los principales temas que serán abordados en el debate constituyente. Se incorporan aquellos asuntos que han sido relevantes en la discusión política, intelectual y académica en los últimos años y que estimamos serán objeto de la deliberación en la Convención Constitucional. Se afirma que la nueva Constitución abordará tales asuntos y su resultado (grado o intensidad) dependerá de la capacidad de articular acuerdos entre los 155 convencionales constituyentes para obtener el quórum de 2/3.<sup>53</sup>

Para ello examinamos primero lo que se entiende por una Constitución y sus componentes centrales. Luego, se realiza una síntesis del proceso constituyente chileno para terminar explicando el mapa temáticos de la discusión, mostrando los principales desafíos y disyuntivas en cada uno de los asuntos a discutir.

### La Constitución Política de un Estado

La Constitución no es un término unívoco. De ahí la idea de la constitución sociológica, la constitución histórica, la constitución como pacto político, etc. Diversas disciplinas y tradiciones intelectuales enfatizan algunas de sus dimensiones a la hora de conceptualizar o definirla.

Para los juristas, se trata de la norma jurídica suprema de un Estado. Ello tiene consecuencias importantes. Los sistemas normativos de un Estado se ordenan de manera piramidal (siguiendo la tradicional kelseniana) instituyéndose la Constitución Política como la cúspide de dicha pirámide, de modo que el resto de las normas no pueden contrariar su contenido. Esta imposibilidad de infracción se extiende al procedimiento de formación de las normas infraconstitucionales, las cuales deben respetar el procedimiento dispuesto en la Constitución, y también al contenido de tales normas, puesto que no pueden infraccionar el contenido de la norma fundamental.

Así, la Constitución es una norma particular que tiene características diferentes a otras normas jurídicas en cuanto al procedimiento y quórum de creación (Constitución en sentido formal) y, al mismo tiempo, es fuente de creación de normas jurídicas de un Estado (Constitución en sentido material) (Otto 2001: 17).

El enfoque jurídico de la Constitución genera adicionalmente una especial preocupación de los abogados –y en particular de los constitucionalistas- de poner especial atención al diseño cuidadoso desde la perspectiva técnica de los principios, reglas, instituciones, sus relaciones recíprocas, etc., que la componen. No se trata en consecuencia de reclamar un saber especializado respecto de otras disciplinas ni que sea uno superior, como tampoco respecto de la participación ciudadana, simplemente explica, por así decirlo, el lenguaje que usamos los juristas. Por supuesto, siempre es un desafío la

---

<sup>53</sup> Utilizamos los vocablos Constitución, Constitución Política, texto fundamental o norma fundamental como sinónimos.

búsqueda de simplificar ese lenguaje tanto en el foro público, especialmente porque las constituciones deben ser textos escritos de manera simple y fácilmente por la ciudadanía. Se trata, nada menos, que de *su* constitución.

La perspectiva socio-política da cuenta de las constituciones como un pacto de convivencia pacífica que estable los límites y vínculos con el poder político (Ferrajoli 2011). Desde la teoría democrática esto último conlleva dos cuestiones centrales. La primera, que las constituciones son acuerdos políticos forjados en procesos de cambio constitucional, ya sean en asambleas, convenciones o congresos constituyentes. La norma jurídica fundamental de un Estado es consecuencia de un consenso constitucional entre las diversas fuerzas políticas de un Estado, no es una imposición de un sector por sobre otro, a menos que ese sector obtenga la mayoría del órgano constituyente. Es por ello que una Constitución siempre tendrá una mixtura de fuentes o tradiciones jurídico-políticas concurrentes en su formación.

La dimensión histórica es también relevante porque apunta a la existencia de una tradición constitucional chilena.<sup>54</sup> Se trata de mirar a nuestra comunidad política desde los comienzos de la república como un pacto intergeneracional entre el pasado, el presente y el futuro, y la evolución de sus reglas, instituciones, derechos, principios, prácticas interpretativas, etc. Cada generación va actualizando, reformando, o agregando nuevas y derogando, y dejando en el pasado, aquellas a las que ha alcanzado el tiempo o a una nueva generación parecen injustas. La tradición constitucional chilena, que, en consecuencia, es mucho más que la simple suma de todas sus constituciones, puede ser vista como la construcción de una catedral a lo largo de varios siglos (Nino 2013: 63 y sgtes.), o como la redacción de una novela en cadena, en la que cada nuevo autor de un capítulo debe seguir la narrativa desarrollada por sus antecesores, pero estando plenamente consciente de que su capítulo debe también tener la suficiente apertura para que los futuros autores de nuevos capítulos hagan que el texto evolucione, se actualice, sus protagonistas maduren y enriquezcan lo que han heredado (Dworkin 1986: 228 y sgtes.).

Este proceso de evolución histórica tiene una dimensión local, nacional, pero también una global que nutre y se interrelaciona con la primera. En efecto, las constituciones al limitar el poder político y proteger derechos de las personas (derechos fundamentales) estructuran modelos de ordenación del poder, es decir, configuran modelos de constituciones. Por ejemplo, el constitucionalismo inicial fue liberal pues fue consecuencia de la ideología liberal imperante en el primer constitucionalismo, de modo que los primeros textos fundamentales (por ejemplo, la Constitución de USA) conllevaron distribución, frenos y contrapesos del poder, pero también la instauración de derechos y libertades individuales. Luego, a comienzos del siglo XX, la cuestión social, de impacto, a escala global, influirá en las constituciones existentes o en las nuevas constituciones (por ejemplo, la Constitución chilena de 1925), dando cuenta de los primeros pasos del denominado Estado de Bienestar, ordenándose el poder político jurídico habilitando un rol fuerte o preferente del Estado en materia social, disponiendo con mayor o menor extensión derechos sociales en los textos constitucionales. Más adelante, las experiencias totalitarias y nuevos desafíos sociales de mediados del siglo XX influyeron en las que quizás sean hoy las constituciones comparadas más relevantes en el mundo (Italia 1948, Alemania 1949, Francia 1958, y España 1978). Estas constituciones fueron pactos a los que concurrieron las fuerzas liberales, socialcristianas y socialdemócratas europeas poniendo fuerte énfasis en la idea de democracia constitucional; tanto derechos y libertades civiles y políticas extensas, como mayores derechos sociales (usualmente implementados bajo la fórmula del

---

<sup>54</sup> Ver, por ejemplo, Pablo Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, (Santiago de Chile: Editorial LOM, 2016); y Juan Luis Ossa, *Chile Constitucional* (Santiago de Chile: FCE, 2020).

Estado Social y Democrático); la mayor importancia de los principios y valores; la multiplicación de los tribunales constitucionales; entre otros. El proceso de globalización y liberalización de la economía en los 80' y 90', los desafíos tecnológicos, medioambientales, la situación de los grupos desaventajados y las minorías, la crisis económica de 2008, de los pueblos indígenas, los procesos de mayor transferencia de poder a los gobiernos regionales y/o locales, han sido todos elementos que han tenido gran impacto en reformas importantes a las constituciones existentes o en los procesos constituyentes de comienzos del siglo XXI. En la última década, tanto a nivel global como en nuestro país (proceso de la Presidenta Bachelet o el actual), la tendencia ha sido incorporar la participación ciudadana como elemento angular de los procesos de reforma o reemplazo constitucional (por ejemplo, Islandia o Irlanda).

En el caso latinoamericano, los procesos constituyentes tuvieron una cuestión particular que fue su forjamiento en sociedad desiguales, conducidos desde presidencias fuertes que asentaron su poder (por ejemplo, aumentando las atribuciones legislativas del Presidente o permitiendo reelecciones sucesivas). Uno de sus aportes sustanciales ha sido el establecimiento constitucional de estatutos de los pueblos indígenas y el reconocimiento de Estados plurinacionales, en el marco de constituciones extensas. Junto con los déficits en la regulación del poder (en la "sala de máquinas"), mayor controversia ha generado la estrategia de garantía de los derechos sociales, típicamente entregando a los jueces amplias facultades, generando, en ocasiones, tensión con el proceso político democrático en la definición de las políticas sociales que están naturalmente llamadas a configurar e implementar estos derechos.

De esta apretada síntesis emergen un conjunto de elementos que determinan esos modelos constitucionales y que están presentes en toda discusión de cambio constitucional, concurriendo todos o algunos en los textos constitucionales y una mixtura entre ellos. Para efectos de este trabajo hemos querido sintetizar tales cuestiones que se instituyen como marco de análisis temático del proceso constituyente chileno.

**a.-El establecimiento de un núcleo valórico de una Constitución.** Las constituciones pueden instituir un marco valórico que fijas las razones morales o criterios rectores en las que se asienta el texto constitucional, consagrando valores y principios, tales como la libertad, la igualdad, la justicia, el pluralismo, la solidaridad o la participación. Es una opción del constituyente disponer en el preámbulo o en el apartado de fundamentos del orden constitucional cuáles son esos valores y principios que orientarán el accionar de los poderes públicos y privados.

**b.-Modelo político de Estado.** Las Constituciones establecen y habilitan la relación que existirá entre el Estado y las personas (individual o en asociación con otras). Esto se consagra expresa o tácitamente, pero en ambos casos el constituyente está disponiendo un modelo político de Estado. En un extremo tenemos modelos de Estado mínimo (o neoliberales) y en el otro, modelos estatistas socialistas clásicos. La Constitución ordena, por un lado, el sistema de derechos fundamentales, y por otro el rol del Estado con mayor o menor capacidad de actuación (rol activo, pasivo o mixto). Es así, por ejemplo, que una Constitución puede disponer de un modelo libertario (preeminencia de los derechos y libertades individuales) o instituirse como una constitución social (con lógicas de mayor redistribución y solidaridad y rol activo del Estado), existiendo una diversidad de intensidades entre éstos. El modelo político también se liga a los deberes del Estado en diversos ámbitos (por ejemplo, el deber de respetar los derechos humanos).

**c.-Régimen de gobierno.** Uno de los elementos fundamentales de toda constitución es la aplicación del principio de separación de funciones en la relación entre el Ejecutivo y el

Legislativo. Un régimen de separación fuerte de poderes conduce a un sistema presidencial. Un modelo de colaboración de poderes conduce a un sistema parlamentario. Entre medio, surgen diversas formas híbridas de aplicación de este principio que conducen a modelos semipresidenciales o semiparlamentarios. Como regla, general, son categorías teóricas útiles. La realidad demuestra que cada comunidad política sobre la base de su experiencia histórica y práctica constitucional y política va introduciendo múltiples ajustes a su propio modelo.<sup>55</sup>

**d.-Modelo jurídico de Estado.-** Los Estados pueden concentrar o centralizar el poder político y financiero o pueden distribuirlo. Los primeros casos son los Estados unitarios, donde existe un gobierno central, un poder legislativo y judicial de alcance nacional de modo que el poder se ejerce desde el centro a la periferia. Los segundos se caracterizan por existir diversos centros de poder dispersos territorialmente, conciliando esto con un gobierno nacional. En esta línea encontramos los estados federales, autonómicos o regionales.

**e.-El sistema de derechos fundamentales.** Todo texto constitucional moderno dispone de un catálogo de derechos fundamentales de las personas. Este puede ser más o menos extenso y abarcar diversas categorías de derechos. Las categorías clásicas son los derechos de libertad o derechos civiles y derechos políticos. Luego de ellos hay constituciones que reconocen derechos sociales o, por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas o nuevas categorías de derechos. Radica en el constituyente determinar que bienes jurídicos serán objeto de consagración constitucional.

**f.-La apertura o no a los tratados internacionales.** Ligado a lo anterior, las constituciones dispone de reglas que fija la relación entre ella y las normas internacionales contenidas en tratados, en especial tratados de derechos humanos, de modo que existen constituciones que tiene normas que incorporan los tratados y le confieren reglas de adecuación y jerarquía ( igual o inferior a la Constitución) o reglas de interpretación de la Constitución conforme a lo que regulan los tratados o tribunales internacionales.

**g.-Los mecanismos de garantías de los derechos.** Los derechos no sólo están establecidos en el texto fundamental, sino que pueden (o no) estar garantizados (ser exigibles de algún modo). Esto significa que una cuestión es establecer un derecho y disponer de un sujeto titular del mismo y otro obligado a su respeto y cumplimiento (el Estado y/o privados); pero un asunto distinto es que ese derecho sea reclamable en caso de incumplimiento por parte del sujeto obligado. Es así como las constituciones fijan instrumentos de garantía o de exigibilidad de los derechos que, en general, son mecanismos o vías judiciales como los recursos de amparo o protección. Ahora bien, la particularidad de estos es que es el constituyente el que decide qué derechos serán tutelados o cuáles no; y los instrumentos o vías de exigibilidad.

**h.- Órganos autónomos constitucionales.** Junto con los clásicos tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) encontramos que hay constituciones que establecen en el nivel constitucional otros órganos estatales relevantes. La fijación en el nivel constitucional conlleva la exclusión de la política común de su mero tratamiento por el legislador por

---

<sup>55</sup> Ello muestra, por ejemplo, las importantes diferencias del modelo presidencial chileno actual (catalogado de hiper-presidencial) del presidencialismo clásico norteamericano que sirvió de modelo a los presidencialismos del continente. Por lo demás, la Constitución de 1925 también consagraba un modelo presidencial fuerte.

cuanto reformas la constitución es más dificultoso que una ley. Hay una opción del poder constituyente de relevar una institución radicándola en el espacio constitucional.

**i.-Estatuto de pueblos indígenas.** Los países que tiene población originaria contienen en sus constituciones normas sobre reconocimiento y estatutos de pueblos en el cual se reconoce su existencia, sus derechos colectivos y culturales, formas de organización política y sus propios modelos de desarrollo o de autogestión conocido como autodeterminación. Todo lo anterior en distintos grados que va desde el mero reconocimiento a la incorporación de algunos o todos los elementos anteriores. No son modelos que pongan en jaque la soberanía del Estado, pues se consideran parte de la pluralidad del Estado.

**j.-Reforma y nueva Constitución.** Las constituciones regulan su propia reforma (parcial) y reemplazo (total). Establecer siempre un apartado final sobre el procedimiento de reforma y algunas de ellas sobre la elaboración de un nuevo texto.

## El proceso constituyente en marcha

Previo al examen del mapa de la discusión constitucional de los últimos años y lo que estimamos se vendrá entre 2021 y 2022, consideramos necesario hacer una breve sinopsis del proceso constituyente chileno.

### El proceso constituyente chileno: 40 años de discusión constitucional

La Constitución chilena ha estado en la discusión pública desde sus orígenes. Desde el golpe de Estado, y la abrogación de la Constitución de 1925, existieron fuerzas políticas en favor y en contra de su origen y texto. La discusión académica también se ha dividido entre aquellos que han abogado por su crítica, reforma y reemplazo y aquellos que han defendido férreamente en un comienzo y luego han buscado fórmulas de *aggiornamieto* para su pervivencia.

El proceso constituyente se encuentra en marcha. El 27 de diciembre de 2019 el Presidente Sebastián Piñera convocó a plebiscito (el denominado “plebiscito de entrada”), primero para abril y luego para el domingo 25 de octubre de 2020. Este acto tiene como antecedente inmediato la reforma constitucional al Capítulo XV publicada el 24 de diciembre de 2019. Esta reforma, redactada por una comisión técnica de 14 integrantes,<sup>56</sup> implementó el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución del día 15 de noviembre de 2019 al que concurrieron las fuerzas políticas democráticas del Congreso Nacional.<sup>57</sup>

Si bien la reforma al Capítulo XV de la Constitución vigente, habilitante del proceso constituyente, se edificó a partir del Acuerdo referido, es justo reconocer que buena parte del actual itinerario constituyente y sus instituciones más relevantes (una reforma

---

<sup>56</sup> El objeto, integración y la deliberación en las diversas sesiones de trabajo se encuentra disponible acá: [https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle\\_cronograma?id=f\\_cronograma-2](https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-2)

<sup>57</sup> Es bueno recordar que no todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso Nacional concurrieron al Acuerdo. El texto del Acuerdo se encuentra disponible acá: [https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle\\_cronograma?id=f\\_cronograma-1](https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1)

constitucional habilitante; una Convención Constitucional como un órgano distinto al Congreso para discutir la Nueva Constitución, la cual podría ser mixta o totalmente electa; un plebiscito ratificadorio y fórmulas de participación ciudadana intensas; entre otras; formaron parte del proceso constituyente liderado por la Presidenta M. Bachelet.<sup>58</sup> A tal propuesta se sumaron en 2019 una serie de mociones parlamentarias que incorporaron la idea de un plebiscito de entrada.

Lo que ha pasado desde el 15 de noviembre de 2019 –o en rigor desde el comienzo del proceso constituyente del gobierno anterior- es el proceso jurídico-constitucional más relevante de los últimos 45 años. Por primera vez, gran parte de las fuerzas democráticas con representación parlamentaria se han puesto de acuerdo en la idea de nueva Constitución y en el camino hacia ello. La fórmula es simple pero innovadora: plebiscito-convención-plebiscito. Única en el mundo.

Lo anterior tiene como telón de fondo una Constitución que ha sido objeto de desencuentros políticos y jurídicos desde su germinación. El derrotero del cambio a la Constitución se ha desarrollado en un proceso largo de 4 momentos. El primero, que se extiende desde su origen, dictación, entrada en vigencia y hasta sus primeras reformas (1973-1989), caracterizado, por un lado, por la voluntad de instituir una nueva Constitución que abrogó a la de 1925, y por otro, la crítica permanente a su ilegitimidad de origen que tuvo como primera consecuencia la reforma de 1989, considerada como una modificación mínima para permitir el estreno del régimen democrático desde 1990.

Desde 1990 hasta el 2005 se desarrolló el segundo momento, sostenido en la idea de reforma constitucional de carácter progresiva. La ausencia de un acuerdo constitucional originario en 1989, como sí lo tuvieron las transiciones española y brasilera (y de manera más tardía la argentina), dio paso a un modelo cuya finalidad fue buscar un acuerdo constitucional con base a ciertas reformas particulares a la Constitución. Esta etapa estuvo determinada por la voluntad de un sector político reformista de cambiar ciertos aspectos de su texto (en especial la denominada “democracia tutelada” o los “enclaves autoritarios”), y la de otro sector político de mantener el status quo (*veto players*).

El primer y segundo momento se afirmaron en la idea de reforma constitucional por vía Congreso Nacional.<sup>59</sup>

El proceso de cambio se dio en el marco de los alcances posibles. Fue un proceso reformador, no un constituyente con voluntad institutiva de una nueva Constitución. No pudo establecer los elementos fundantes del sistema constitucional común ni acordado por una razón de dimensiones del proceso político transicional. Se optó por un mecanismo institucional radicado en sede parlamentaria que desprendiera los amarres de un modelo constitucional autoritario y que permitieran conciliarlo con una de base constitucional-democrática siendo la reforma constitucional de 2005 su mayor hito, pero también ejemplo de sus limitaciones.<sup>60</sup>

Estas limitaciones comenzaron a expresarse tempranamente. Desde 2005 comenzaron a proliferar en el Congreso Nacional proyectos de reforma constitucional. Si bien en algunos sectores intelectuales de izquierda las ideas de nueva Constitución y

---

<sup>58</sup> Ver Historia de la Ley N°21.200 y el mensaje presidencial N° 022-365 del 3 de abril de 2017.

<sup>59</sup> Puede decirse que el Congreso (constituyente derivado) se instituyó como un constituyente “atípico”. Ver Tomás Jordán, 2014, “Por qué en verdad es justo y necesario, es nuestro deber darnos una Nueva Constitución”, en *Estudios para una nueva Constitución*, editado por Tomás Jordán y Hugo Tórtora, Santiago de Chile: Editorial Metropolitana, 183 y sgtes.

<sup>60</sup> En sentido estricto la reforma constitucional de 2005 vino a materializar el grueso de las propuestas acordadas por la comisión técnica Concertación-RN de abril de 1989. Lo que no se materializó de esa propuesta con la reforma de 2005, coincide con las reformas que se estimaron pendientes, principalmente reemplazo del sistema electoral binominal y quórum de las leyes orgánicas constitucionales, también presentes en la propuesta Concertación-RN de 1989. Ver José Francisco García, 2020, *La tradición constitucional de la P. Universidad Católica de Chile, Tomo II (1967-2019)*, Santiago de Chile: Ediciones UC.

Asamblea Constituyente comenzaban a tomar fuerza desde fines de los 90', será la propuesta de nueva Constitución planteada por la candidatura presidencial del ex Presidente E. Frei Ruíz-Tagle, la que le dará amplitud y densidad a la propuesta<sup>61</sup>. Ello irá acompañado de movilizaciones estudiantiles y medioambientales de 2011, en que la cuestión constitucional vuelve a ocupar la agenda pública. La mayoría de las candidaturas de la elección presidencial de 2013 proponen la necesidad de una Nueva Constitución.

Un tercer momento, que se nutre de los factores antes referidos, ocurre durante el gobierno de la ex Presidenta M. Bachelet (2014-2018), el cual propuso un proceso constituyente abierto a la ciudadanía. El periodo se caracterizó por un proceso participativo donde más de 200 mil personas deliberaron en torno a la constitución que querían; la propuesta inicial de un plebiscito para elegir el órgano donde se discutiría el nuevo texto (una comisión bicameral, una convención mixta o una asamblea constituyente), para luego proponer reformar el Capítulo XV de la Constitución e instituir una Convención Constitucional como sede para la discusión. A ello se sumó una propuesta de texto de Nueva Constitución basada en la participación pública. En este periodo se afirmó en la idea de "Nueva" Constitución (no reforma) y que ella fuera discutida en un órgano diferente al Congreso Nacional (Convención Constitucional). Un cambio relevante en esta materia dice relación con que la idea de nueva Constitución es compartida por algunos sectores de centroderecha (no así la de Asamblea Constituyente).

El Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución de 15 de octubre de 2019, inaugura un cuarto momento. La movilización ciudadana, canalizada institucionalmente, ha puesto el proceso de cambio constitucional en su estado más avanzado.

El Acuerdo por la Paz fijó un camino de reemplazo de la Constitución por medio de un plebiscito de entrada, la discusión de una nueva Constitución en una Convención Constitucional totalmente electa o en una Convención Mixta Constitucional conformada por partes iguales entre congresistas y ciudadanos(as) electas para tal efecto; y un plebiscito final de aprobación o rechazo al nuevo texto fundamental. Este se expresó una reforma a la Constitución vigente para cumplir el camino trazado por el Acuerdo.

El 25 de octubre de 2020 se realizó el plebiscito de acuerdo al cronograma constitucional. La opción apruebo obtuvo el 78,27% de los votos ciudadanos y la opción Convención Constitucional un 78,99% de los votos. A partir de esa fecha el itinerario constitucional inició su camino hacia la nueva Constitución. Por lo pronto, el 11 de enero de 2021 se realizó la declaración de candidaturas, el 10 de febrero se da inicio de la propaganda por medios de prensa y radio emisoras, brigadistas y entrega de material impreso, el día 12 de marzo inicio de la propaganda en la vía pública y la franja televisiva, para luego el 11 de abril de 2021 elegir a los convencionales.

Destaca también que, sobre la base de un proceso fuertemente institucional (por ejemplo, una convención electa bajo las reglas de la cámara de diputado, la existencia de límites materiales a la Convención, objeto y plazo limitado, mecanismo de resolución de controversias, etc.), concurren factores que aumentan las dimensiones democráticas y participativas, propios del contexto social y político de Chile. En efecto, hay tres factores de legitimidad: la paridad en la conformación de la Convención Constitucional, la representación de los pueblos indígenas y la participación política de fuerzas independientes. Así, las reglas constitucionales fijaron no sólo la forma de elección de los convencionales, sino que ésta fuera paritaria por medio de una fórmula de equilibrio entre mujeres y hombres ajustada por distrito; la elección de 17 representantes de los pueblos (7

---

<sup>61</sup>Ver Pablo Ruíz-Tagle, "La constitución del bicentenario: Una propuesta del senador Eduardo Frei" (presentación en el Centro de Estudios Públicos. CEP Chile, 10 de marzo de 2009), acceso el 15 julio 2017, [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094803/sem\\_pruiztagle.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094803/sem_pruiztagle.pdf)

representantes del pueblo Mapuche, 2 el Aymara, 1 Quechua, 1 Likan Antai, 1 Diaguita, 1 Rapa Nui, 1 Colla, 1 Chango, 1 Kawashkar, 1 Yagan o Yámana); y la posibilidad que las candidaturas independientes pudieran presentar listas de candidatos (Observatorio Nueva Constitución 2020: 1).

Pero, la clave de las reglas establecidas en el Capítulo XV, configuradoras del proceso constituyente, es que buscan suplir el principal defecto de la actual Constitución, y que es la ausencia de un acuerdo constitucional amplio y compartido. Las constituciones son «acuerdos compartidos sobre la ordenación del poder y los derechos fundamentales que tenemos». Son acuerdos compartidos, pues expresan aquellos elementos constitucionales que estamos dispuestos a deliberar, ceder y negociar con miras a acordar un texto común<sup>62</sup>.

## Geografía temática de la discusión constitucional que se viene

Concluimos identificando los contenidos básicos a tratar en la nueva Constitución. Lo anterior está determinado por ciertas reglas preestablecidas para el proceso y otras que se deben desentrañar en la elección del 11 de abril próximo.

Sobre lo primero, debemos tener a la vista que el Acuerdo por la Paz, el trabajo realizado por la Comisión Técnica en 2019 y luego la reforma constitucional (Ley N° 21.200 de 2019) que fijó ciertas reglas que deberán ser respetadas por los miembros de la Convención Constitucional.

Entre éstas las más relevantes tiene que ver con dos ámbitos: el objeto de la convención y los contornos de la misma. La Convención Constitucional tiene por finalidad elaborar una propuesta de nueva Constitución que deberá ser sometida a plebiscito ratificatorio. La Convención debe abocarse a la redacción de una propuesta de nueva Constitución. En este marco le está prohibido intervenir o arrojar más atribuciones y derechos que el propio objeto de su existencia le confiere. Así, no puede intervenir en el accionar del resto de los poderes públicos. Ahora bien, esta regla también se aplica a los poderes constituidos, pues la Constitución vigente prohíbe a todo individuo, persona o grupo arrojar más autoridad o derechos que lo dispuesto en la Constitución o las leyes.

El segundo ámbito se vincula a las reglas que disponen de los contornos o márgenes del accionar de la Convención. Deberá respetar el quórum de 2/3 de los convencionales en ejercicio para aprobar sus normas y del reglamento interno de funcionamiento. Igualmente, sujetarse al régimen democrático y republicano del Estado de Chile, lo resuelto por los tribunales de justicia que cuenten con sentencia ejecutoriada y lo dispuesto en los tratados internacionales. En lo que respecta al régimen democrático entendemos que el límite está dado por el imperativo de establecer el gobierno de mayorías con respeto a las minorías. El carácter de republicano se refiere al reconocimiento de la soberanía popular, el gobierno

---

<sup>62</sup> Figueroa y Jordán también enfatizan que se trata de un «acuerdo identificatorio» de valores, derechos y deberes e instituciones. Así, un acuerdo compartido e identificatorio nos representará al interpretar a quienes concurren al pacto, por cuanto los contenidos constitucionales son consecuencia de la convergencia hacia lo que es común. Esto forjará obligatoriedad, es decir, una vinculación imperativa entre los concurrentes y su Constitución, permitiendo generar un «compromiso constitucional», definiéndolo como la adhesión a un texto constitucional como consecuencia de la adopción del acuerdo político y social. Así, si la Constitución nos identifica, nos representa, y si nos representa nos obligamos, y ello se expresa en el compromiso con la Constitución, y el compromiso permite la convivencia cívica, es decir, el vivir en compañía de los otros bajo reglas (la Constitución) compartidas y sostenidas en un acuerdo. Este es el desafío de los próximos meses y años. Ver Pamela Figueroa y Tomás Jordán, ed., *7 propuestas para la nueva Constitución de Chile* (Santiago de Chile: Editorial USACH, 2020), 16-17.

representativo y el respeto al estado de derecho (primacía de la Constitución y de la ley). Sobre las sentencias ejecutoriadas se liga a la imposibilidad de hacer renacer procesos judiciales que estén fenecidos, no pudiéndose por las vías procesales volver a discutir lo resuelto. En cuanto a los tratados, la Constitución lo extiende a dos áreas: la obligación de respetar el contenido de los tratados internacionales ratificados y vigentes y establecer una regla de incorporación de los tratados en el ámbito interno. Junto con ello, existe una regla para la solución de controversias procesales, designándose 5 ministros de la Corte Suprema para ello.

En efecto, resulta esencial para éxito del debate constitucional dentro de la Convención las reglas de funcionamiento, deliberación y votación de este órgano. La Constitución vigente señala que la Convención deberá otorgarse un reglamento interno de funcionamiento, el que debe ser aprobado por los 2/3 de sus miembros en ejercicio. De esta manera, consideramos que cuestiones propias a discutir sobre los asuntos internos son al menos: la existencia de una comisión asesora técnica de la Convención, la forma de deliberación en un órgano unicameral (una o dos vueltas de discusión), la aplicación de la ley del lobby y de conflictos de intereses, la publicidad y/o reserva de la discusión constitucional (qué temas y por qué motivos), audiencias públicas a personas y grupos interesados, audiencias con expertos, participación pública (incidente o no); traslado de la discusión a nivel territorial, transparencia de las sesiones, de las votaciones y resultados, devolución de los acuerdos y disensos a la ciudadanía, la existencia de una comisión de ética, entre otros.

En este contexto, la pregunta clave es de qué tratarán los contenidos de la nueva Constitución. Si uno realiza un análisis del debate constitucional político y académico de los últimos 10 años, el proceso constituyente promovido por la ex Presidenta Michelle Bachelet, en especial, los resultados del proceso participativo 2016, las demandas sociales post octubre de 2019, la discusión constitucional en el marco del plebiscito del 25 de octubre; podemos afirmar con cierto margen de certeza que los macro temas están medianamente esclarecidos, quedando por disponer cuál será la intensidad en la tratativa de cada uno de estos macro temas<sup>63</sup>.

De acuerdo al marco de análisis inicial podemos esbozar los elementos centrales de la discusión constitucional del próximo año y medio.

**1.- Núcleo valórico de Estado.** Retomar una cierta sobriedad de la tradición constitucional chilena en esta materia parece posible. Ello se podrá ver reflejado en el compromiso de nuestra comunidad política con principios y reglas permanentes de nuestra historia constitucional: dignidad humana, libertad, igualdad, república democrática, supremacía constitucional, Estado de Derecho, compromiso con los derechos humanos, entre otros. Una innovación importante estará vinculada al estatuto de nuestros pueblos indígenas (lo que analizamos más abajo en el número 9).

**2.- Modelo político de Estado.** Esta será una discusión ineludible en torno a la configuración constitucional de la relación entre la persona el Estado, la sociedad civil y el mercado o de la confluencia de lo estatal, lo público y lo privado. El modelo constitucional originalista de 1980 situó su premisa básica en una interpretación abstencionista del principio de subsidiariedad, entendida en términos sencillos, como aquel modelo de sociedad (y de Estado en consecuencia) que tiene como motor y eje rector el accionar de las personas, en especial los cuerpos intermedios de la sociedad, de modo que la relación entre la persona y el Estado se configura en el eje autonomía personal y grupal y un rol

---

<sup>63</sup> Un interesante libro sobre los temas que vendrán en la discusión, ver Pamela Figueroa y Tomás Jordán, ed., 2020. *7 propuestas para la nueva Constitución de Chile*, Santiago de Chile: Editorial USACH, 198 pp.

supletorio o residual del Estado (que en algunos ámbitos se asoció a un rol mínimo o de abstención). Este modelo ha sido enjuiciado por vastos sectores del constitucionalismo progresista, quienes abogan hace años por un modelo social de Estado (el cual tiene diferentes grados) sostenido en la premisas de redistribución y solidaridad y un rol más activo o preferente del Estado con miras a la corrección de las desigualdades sociales. También ha existido una voluntad de resignificarlo desde grupos socialcristianos, ligándolo a la antigua concepción católica de la subsidiariedad, donde el Estado tiene un rol con base al principio de solidaridad, fórmulas mixtas del tipo Estado Social Subsidiario, y que pone especial énfasis en la participación de la sociedad civil en la provisión de bienes sociales valiosos. El mundo liberal ha planteado la fijación de un modelo neutro de Estado donde sea el proceso político y el legislador democrático el que determine el rumbo y la orientación del modelo en la dimensión social y económica.

**3.- Forma de gobierno o régimen político.** Hay prácticamente unanimidad en la idea de modificar el sistema híper-presidencialista dispuesto en la Constitución actual, y que, se ha traducido en un Presidente con múltiples atribuciones pero sin mayoría parlamentaria, y un congreso institucionalmente débil que ha llevado al bloqueo y traba mutuo (Eyzaguirre, Figueroa y Jordán 2020), y a la falta de incentivos institucionales que promuevan la responsabilidad y solidaridad del Congreso con el gobierno de la Nación, dañando la gobernabilidad (García 2015). La clave de la discusión se centrará en el eje del poder del Gobierno. Para algunos, presidencialistas, en el Presidente de la República mediante la elección directa del mismo y un gabinete de su confianza. Otros promueven fórmulas parlamentarizadas de presidencialismo o de semipresidencialismo con un ejecutivo dual en que el Presidente es electo directamente por la ciudadanía y se instituye como jefe de Estado (manteniendo atribuciones importantes), pero la jefatura del Gobierno y el gobierno dependa de la mayoría del Congreso o parlamento<sup>64</sup>. En general, la fórmula parlamentaria pareciera estar descartada de manera transversal. Acá hay dos encrucijadas para el proceso chileno. La primera, si la tradición constitucional presidencialista se mantendrá (independiente de una atenuación o parlamentarización del poder presidencial). La segunda, si en la actual coyuntura la Convención le conferirá mayor poder al Congreso y a los partidos políticos allí representados para ordenarse como el pivote del sistema. En esta línea hay elementos concurrentes relevantes, por ejemplo, el quórum de las leyes, el veto presidencial y el control preventivo del tribunal constitucional<sup>65</sup>

**4.- Sobre el modelo jurídico de Estado.** La discusión constitucional girará en torno a si seguiremos siendo un Estado unitario como ha sido desde la Constitución de 1833 o se modificará hacia un modelo de mayor distribución territorial del poder. El primer e inicial paso en este sentido fue la reforma constitucional de 2017 de elección de gobernadores regionales que se verificará el 11 de abril de 2021; pero, la discusión sobre la distribución del poder a nivel territorial es mucho más profunda, pues abarca no sólo la electividad de las autoridades políticas, sino también las competencias efectivas que tendrán y los recursos financieros que podrán administrar. Lo anterior no es baladí pues el otorgar mayor poder político y financiero al gobierno sub-nacional conlleva un retroceso del poder central, pero también de la forma que se diseñan y ejecutan las políticas nacionales. El grado de intensidad de tales variables determinará el resultado y el paso a un Estado unitario con mayor descentralización o se avanzará hacia un modelo distinto como un regional y/o con

---

<sup>64</sup> Todos estos modelos presentan combinaciones híbridas (sea ha propuesto, por ejemplo, un presidencialismo de coalición o un presidencialismo con jefe de gabinete o con ministro coordinador, y fórmulas semipresidenciales de fuerte injerencia del Presidente).

<sup>65</sup> Los autores nos pronunciamos favorable a la existencia de sólo dos tipos de quórum, el simple (regla general) y el de mayoría absoluta (limitado a hipótesis específicas) y la eliminación del control preventivo de las leyes.

estatutos autonómicos. En general, la fórmula de Estado Federal pareciera estar descartada de manera transversal. En igual sentido, se dará una discusión sobre la distribución del poder en el espacio sub-regional (provincias y comunas).

**5.- Sistema de derechos fundamentales.** La discusión sobre los derechos fundamentales que tendremos las personas es un debate central. La discusión y deliberación más profusa se dará en este línea, en particular avizoramos una discusión sobre el derecho a la vida y sus límites (aborto), la libertad personal y los grados de autonomía de las personas (ligado en parte a lo anterior, la corrección de ciertos derechos como la igualdad entre mujeres y hombres, los nuevos derechos como los de los niños, niñas y adolescentes y la participación pública (por ejemplo) y especialmente en materia de derechos sociales, en especial qué derechos establecer, el rol del Estado en ellos y el sistema de garantías o de exigibilidad. Esto no es menor, pues en materia de derechos sociales puede quedar vinculado al modelo de Estado de modo que la discusión del punto primero afectará la ordenación del sistema de derechos. Igual de relevante se torna la fijación de una regla de incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos a nuestro ordenamiento jurídico interno. Si éstos tendrán igual o menos jerarquía que la Constitución y cómo se deberá conciliar el ordenamiento jurídico interno con el externo. Acá se juega el rol relevante de tratados temático y su incidencia en las políticas públicas, leyes y en la jurisprudencia. Otra discusión sobre derechos será la de la Constitución económica, en particular el derecho de propiedad y la libertad de desarrollar actividades económicas.

**6.- El sistema de garantías de los derechos.** La deliberación constitucional deberá concluir en uno o más mecanismos o instrumentos de tutela o amparo de derechos. La discusión girará en cuanto a qué derechos (todos o algunos) serán reclamables y exigibles, y ante qué órganos. Se han propuesto modelos de derechos que dejan al legislador y las políticas públicas su concreción hasta modelos de judicialización directa de todos los derechos que se consagren en la Constitución no importando su naturaleza. Hay, por supuesto, fórmulas intermedias o híbridas. Incluso el modelo de exigibilidad judicial admite diversas variantes respecto del foro en que los derechos serán exigibles: ante cualquier juez de una manera difusa u horizontal (cualquier tribunal de la república), ante los tribunales superiores (cortes de apelaciones y Corte Suprema), o ante el Tribunal Constitucional; si la exigibilidad se podrá reclamar ante la Administración como instancia previa a la judicialización; si será necesario la creación de tribunales contenciosos administrativos; entre otros.

**7.- Judicatura.** Más allá de un conjunto de reglas y principios tradicionales de respeto a la independencia y autonomía judicial que serán parte de la nueva Constitución, existe un consenso amplio acerca de repensar orgánicamente un modelo judicial que descansa de manera excesiva en las múltiples potestades de la Corte Suprema. En efecto, nuestro Máximo Tribunal es la última palabra no solo en materia jurisdiccional, sino en los ámbitos de administración, disciplina y evaluación. Se ha propuesto separar el rol jurisdiccional de las cortes del resto de sus atribuciones de gobierno judicial. Con todo, no existe consenso en el diseño institucional que reemplazará el esquema actual. Así, para algunos, las atribuciones de gobierno judicial deben pasar a un Consejo de la Magistratura, mientras, para otros, debiese seguir un modelo descentralizado (siguiendo modelos anglosajones), con comisiones de designación de jueces que eviten su politización. Otros debates importantes en esta materia serán los de integración de los tribunales superiores de justicia (especialmente un mayor grado de apertura o apertura a la competencia de abogados externos a la carrera judicial), la creación de la justicia administrativa, y el rol jurisdiccional de la Corte Suprema.

**8.- Tribunal Constitucional.** La reforma constitucional del año 2005 fue, en parte, un acto de confianza a dicho Tribunal. Junto con eliminar la indeseable forma como estaban nombrados sus miembros, el constituyente acordó entregarle nuevos poderes a dicho Tribunal, fortaleciéndolo e inaugurando una nueva etapa. Con todo, una de las deudas pendientes que se reitera hace años en el debate constitucional dice relación con la facultad de controlar la constitucionalidad de una ley durante su tramitación en el Congreso a solicitud de una minoría parlamentaria. Esa intervención en el debate legislativo ha sido considerada como una actuación política del Tribunal (tercera cámara). De esta forma la discusión constitucional planteará dos niveles de análisis. Uno institucional sobre la necesidad o no de un Tribunal Constitucional<sup>66</sup> y un segundo nivel sobre cuál o cuáles serán las atribuciones de este órgano (por ejemplo, la eliminación del control preventivo de leyes) y su modelo de integración y selección de jueces que hoy es percibido ampliamente como politizado y alejado de los estándares de excelencia que se debe exigir a tan alta magistratura.

**8.- Autonomías constitucionales.** Los órganos constitucionales autónomos existen en la Constitución actual y en otras constituciones. La discusión se dará en cuanto a qué órganos autónomos actuales mantendrán su titularidad constitucional o serán derivados a su establecimiento y regulación en la ley. De igual modo, el debate constitucional girará en torno a qué órganos deberían tener jerarquía constitucional. Igualmente, se deberá reflexionar sobre el gobierno de estos órganos, si seguirá siendo una mixtura de autoridades individuales o pasarán todos a ser instituciones colegiadas que expresen la diversidad de miradas de la sociedad.

**9.- Estatuto de pueblos indígenas.** La reforma constitucional sobre pueblos indígenas ha sido rechazada 7 veces por el Congreso Nacional. La consagración y establecimiento de 17 escaños indígenas en la Convención hace inviable la ausencia de normas sobre pueblos en el nuevo texto constitucional. La disyuntiva está daba en el alcance del estatuto de los pueblos, si se reducirá a un mero reconocimiento o se avanzará en un estatuto de mayor densidad que se extienda a los derechos colectivos, lingüísticos y culturales, la incorporación indígena en los órganos de representación (especialmente en el Congreso Nacional) y, los asuntos más discutidos hasta ahora, el reconocimiento de la plurinacionalidad u otra fórmula y el derecho de autodeterminación, entendido como su auto gestión de su propio modelo de desarrollo en el marco del Estado constitucional.

**10.- Temas transversales.** Hay asuntos en la discusión constitucionales que van más allá de un apartado o se entrecruzan con varios. Es el caso, por ejemplo, de la perspectiva de género. La Convención será paritaria de modo que la redacción de la Constitución tendrá ese carácter y es posible prever que este elemento atravesará distintos tópicos, como por ejemplo, la integración paritaria de los órganos públicos. El tema medioambiental y la protección de la naturaleza ha ido más allá de un derecho a un medio ambiente libre de contaminación, por lo que es probable que se extienda al apartado de fundamentos y de

---

<sup>66</sup> Si bien parte de la opinión académica y política se ha pronunciado por la eliminación del Tribunal Constitucional y el paso de sus atribuciones a la Corte Suprema, un grupo transversal de constitucionalistas propuso en junio de 2019, “25 propuestas de reforma para un Tribunal Constitucional del siglo XXI”, documento que recibió amplio apoyo académico y político y que suele ser citado en las actuales propuestas programáticas constitucionales de diversos centros de estudios y partidos políticos. Ver Grupo de estudio de reforma al Tribunal Constitucional, “25 propuestas para un tribunal constitucional del siglo XXI” (informe final, Grupo de estudio de reforma al Tribunal Constitucional, Santiago de Chile, 28 de Junio de 2019), acceso el 20 de abril de 2021 <https://www.cepchile.cl/documentos/Informe-Final-Grupo-Estudio-Reforma-al-TC.pdf>

deberes del Estado, interviniendo el capítulo de derechos fundamentales. La participación pública es otra de las cuestiones transversales que recorrerá las distintas discusiones sobre las instituciones y su vínculo con la ciudadanía. Instrumentos deliberativos y de democracia directa se presentan como nucleares en la discusión constitucional.

Finalmente, comienza a tomar fuerza el debate sobre la dimensión del proceso de modernización del Estado que puede y debe incluirse en la nueva Constitución. Esta idea de un “Nuevo Estado”, se asocia a la necesaria separación (y precisión) entre los estatutos del gobierno y la administración pública, incluyendo los principios y mandatos constitucionales que guiarán a esta última en su cometido, enfatizándose su autonomía técnica, idoneidad, excelencia, acceso por concurso, etc., junto con los principios de eficacia, eficiencia, coordinación, transparencia, probidad, etc. Ello también importa tomar otras decisiones relevantes, por ejemplo, respecto del estatuto del empleo público, el reconocimiento del derecho a la buena administración pública, el uso de la ciencia y la tecnología al servicio del Estado y promover servicios públicos de excelencia, entre otros.

**11.- Reforma y nueva Constitución.** Finalmente, la nueva Constitución deberá contemplar un apartado sobre su reforma y la posibilidad de su reemplazo, ligando un quórum para ello.

## Conclusiones

El debate constitucional no es una cuestión que deba quedar exclusivamente en manos de los académicos y los expertos, o entregado a las élites políticas. Estamos ante un esfuerzo colectivo que debe llegar a cada uno de los rincones del país. En efecto, la Constitución tiene, por supuesto, una dimensión técnica (para nosotros dos, la del lenguaje del constitucionalismo). Como ley fundamental del Estado requiere de una sofisticada articulación de los componentes relacionales que la estructuran desde el primer al último artículo, dándole coherencia. Más allá de lo jurídico, muchas de sus reglas requerirán de aportes específicos y altamente calificados de especialistas de las más diversas disciplinas. Con todo, la Constitución es nuestro pacto político fundamental y, como tal, el proceso constituyente es una invitación abierta a la ciudadanía a pensar y deliberar acerca de los principios, valores, reglas e instituciones que conforman nuestra comunidad política y la vuelven justa.

## Referencias

Dworkin, Ronald. 1986. *Law's Empire*. Cambridge: Harvard University Press.

Eyzaguirre, Nicolás, Pamela Figueroa y Tomás Jordán. 2020. *Crisis del híper-presidencialismo chileno y nueva Constitución*. Santiago de Chile: Editorial FLACSO-Chile.

Figueroa, Pamela y Tomás Jordán. 2020. *7 propuesta para la nueva Constitución de Chile*. Santiago de Chile: Editorial USACH.

- Ferrajoli, L. 2011. "Entrevista en Expertos en Estudio: El rol de las constituciones". Youtube. Acceso el 15 julio 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=S1ykTjUqcR8>
- Francisco García, José. 2020. *La tradición constitucional de la P. Universidad Católica de Chile, Tomo II (1967-2019)*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- García, José Francisco. 2015. "Régimen Político: Relación". En *Diálogos constitucionales*, editado por Lucas Sierra, 321-343. Santiago de Chile: CEP.
- Grupo de estudio de reforma al Tribunal Constitucional. 2019. "25 propuestas para un tribunal constitucional del siglo XXI" Informe final Grupo de estudio de reforma al Tribunal Constitucional, Santiago de Chile, 28 de Junio. Acceso el 20 de abril de 2021. <https://www.cepchile.cl/documentos/Informe-Final-Grupo-Estudio-Reforma-al-TC.pdf>
- Jordán, Tomás. 2014. "Por qué en verdad es justo y necesario, es nuestro deber darnos una Nueva Constitución". En Tomás Jordán y Hugo Tórtora. *Estudios para una nueva Constitución*. Santiago de Chile: Editorial Metropolitana
- Nino, Carlos. 2013. *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea
- Ossa, Juan Luis. 2020. *Chile Constitucional*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio Nueva Constitución. 2020. "Observación N°1". Acceso el 02 de marzo de 2020. <https://www.observatorionuevaconstitucion.cl/2021/02/02/observacion-n-1/>
- Otto, Ignacio. 2001. *Derecho constitucional, sistema de fuentes*. Madrid: Editorial Ariel
- Ruiz-Tagle, Pablo. 2016. *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Ruiz-Tagle, Pablo. 2009. "La constitución del bicentenario: Una propuesta del senador Eduardo Frei". Presentación en el Centro de Estudios Públicos. CEP Chile, 10 de marzo. Acceso el 15 julio 2017. [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094803/sem\\_prui\\_ztagle.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094803/sem_prui_ztagle.pdf)

## **III.5 El sistema político chileno: Reformas Políticas, Proceso Constituyente y el desafío de inclusión de las mujeres. Pamela Figueroa Rubio**

### Introducción

Hablar de la crisis de legitimidad del sistema político se ha vuelto un tema recurrente en Chile. Y ha sido una reflexión larga porque por muchos años Chile fue considerado una de las democracias más estables en América Latina. Chile se estudió como un ejemplo de estabilidad, la que se atribuía a la legitimidad de sus instituciones políticas. Sin embargo, desde la década de 2010, se viene fraguando un fenómeno caracterizado por la baja confianza hacia las instituciones políticas y un distanciamiento entre las elites y la ciudadanía. Este problema de legitimidad ha sido abordado desde el sistema político por distintos procesos de reforma, constitucionales y legales, que han tenido como objetivo adecuar las instituciones al nuevo contexto social y político.

El presente capítulo analiza las principales reformas al sistema político posteriores a 2010, considerando las características del sistema político, el contexto político y social de la democracia chilena, y el proceso político que llevó a las reformas realizadas en el período 2014-2016 y al actual proceso constituyente. De entre las innovaciones democráticas destacadas está la incorporación activa de mujeres a la vida pública, por lo que se analizará en detalle aquellas reformas que han tenido el propósito de inclusión de las mujeres tanto en procesos electorales como en la Convención Constitucional a través de la paridad.

Siendo Chile el caso de una democracia estable durante gran parte del siglo XX, la transición y consolidación democrática posterior al período autoritario (1973-1989) estuvo marcada por un sistema político restringido por la Constitución Política de 1980, la cual se basaba en la desconfianza hacia la política y la sociedad civil. Esta rigidez institucional, de origen autoritario, no logró la necesaria adaptación a los cambios sociales, políticos y económicos que ha vivido el país durante las últimas décadas. El camino adoptado por las elites fueron las reformas políticas y constitucionales graduales, en 1989 y 2005. Sin embargo, hacia 2010 esta insuficiente modernización institucional fue debilitando la legitimidad y confianza hacia la democracia. Un nuevo impulso de reformas se inicia en 2014, y se profundizan con el itinerario de cambio constitucional acordado en 2019 y hoy en curso. Uno de los fenómenos relevantes en este proceso es la inclusión al sistema político de un sector ampliamente postergado: las mujeres.

### El sistema político chileno ¿un caso aislado de estabilidad?

El sistema político chileno ha sido estudiado en el contexto latinoamericano y global por la estabilidad de sus instituciones políticas, especialmente por un sistema de partidos que fue capaz de canalizar las diferencias propias de toda sociedad, representando esas diferencias en un marco democrático.

Chile figuraba entre los países más democráticos del mundo, no sólo en los años sesenta, sino durante el último siglo y medio. Las instituciones políticas de Chile

tuvieron una evolución similar a la de instituciones comparables de Europa y de los Estados Unidos, en medio de condiciones consideradas en general perjudiciales para el desarrollo de procesos y procedimientos representativos (Valenzuela y Valenzuela 1983: 7).

En general las democracias se han estudiado comparativamente, tratando de explicar por qué en algunos casos se desarrollan las instituciones democráticas y en otras no, analizando más allá del constitucionalismo el propio desempeño de dichas instituciones. Es así como se han considerado factores explicativos tales como los socioeconómicos (como el nivel de desarrollo) y factores institucionales (como el tipo de régimen político). Como hay varios casos que se apartan de la norma, estudios como el de Juan Linz (2000) sobre tipos de regímenes autoritarios y totalitarios, relativizaron este tipo de explicaciones. Entre los casos divergentes en América Latina, estaba el caso de Argentina que con mayor nivel de modernización de la sociedad no destacaba por su estabilidad política democrática; y Chile, que, siendo un caso de mediano desarrollo, se consideraba de entre las democracias más estables (Valenzuela y Valenzuela 1983). Tal como lo señalan Valenzuela y Valenzuela, de eso derivó que Chile fuera uno de los casos incluidos en el trabajo de Robert Dahl sobre las poliarquías (Dahl 1999).

Desde la ciencia política, el sistema político se entiende como una totalidad. Donde los distintos elementos que lo componen (sistema electoral, sistema de partidos, régimen político) se relacionan entre ellos y con el ambiente. Y encontramos definiciones distintas considerando los elementos que lo componen y el tipo de relaciones que se dan entre ellos. Una definición restrictiva se ajusta a las instituciones estatales y las autoridades de ésta, por tanto, se entiende sólo dentro del margen directivo, normativo o administrativo. Una definición más amplia, y también más extendida en la actualidad, considera el sistema político con el conjunto de la sociedad. Y ve esta relación identificando los problemas, las demandas de la sociedad, las expresiones y apoyos de dichas demandas, y cómo éstas interactúan con las instituciones requiriendo decisiones o acciones de quienes gobiernan (Bouza-Brey 2002).

Uno de los clásicos textos que estudia el sistema político chileno en su conjunto es el libro de Federico Gil (1969) "El sistema político de Chile". En dicho texto, el autor analiza factores como el territorio, población y política; el proceso del desarrollo político; instituciones de gobierno y procesos políticos; el marco socio-económico; elecciones y procedimiento electorales; el sistema de partidos; y el camino pacífico a la revolución. Federico Gil (1969) destaca la capacidad de los partidos políticos de Chile para representar a la sociedad y de esta forma generar los consensos necesarios para la legitimidad del sistema político.

Chile es un país que ha llegado a alcanzar un sistema político bastante maduro con sus características de respeto por la legalidad, elecciones libres, alta proporción de votantes y partidos que constituyen un elemento integral y eficaz de la maquinaria política. Es también un país donde los problemas genuinos, al surgir con anterioridad a otras naciones latinoamericanas, han producido diferencias socio-económicas auténticas y significativas entre los grupos políticos. El personalismo, si bien no del todo ausente, ha llegado a ser superado por la ideología y la disciplina. En consecuencia, la representación popular y democrática se ha vuelto una realidad más próxima, y los chilenos han efectuado grandes avances hacia el perfeccionamiento de las organizaciones partidarias (Gil 1969: 16).

En un esfuerzo reciente por analizar en profundidad el sistema político chileno, los profesores Huneus y Avendaño (2018) editaron un libro que recopila reflexiones de

notables académicas y académicos. El texto inicia con una reflexión de Huneus sobre la democracia chilena, definida como “democracia semisoberana”, y analiza en siguientes capítulos la Constitución Política de 1980, la presidencia, el Congreso, los partidos políticos, la cultura política y los procesos electorales. También aborda el rol de los medios de comunicación, el desarrollo de políticas públicas, actores empresariales e instituciones como el Tribunal Constitucional y el poder judicial. El libro da cuenta de las debilidades, logros y desafíos que presenta el sistema político chileno en ese momento, coincidiendo con el debilitamiento de sus instituciones.

Sin embargo, esa democracia estable, con todas sus restricciones, pero estable, sufre un dramático quiebre institucional en 1973 a través de un golpe militar, que instala un gobierno autoritario compuesto por una alianza civil-militar que dirigirá los destinos del país por 17 años, con supresión de las libertades políticas y los derechos civiles, y con dramáticas violaciones a los derechos humanos (Constable y Valenzuela 2013; Huneus, 2000).

A partir del Plebiscito de 1988, Chile comienza un proceso de transición y consolidación democrática, que dará estabilidad política y abordará las principales demandas de la sociedad, generando políticas públicas que reducen considerablemente las altas tasas de pobreza heredadas del gobierno autoritario. Las propias características de la transición, una transición pactada, determinan la permanencia del marco Constitucional de 1980 (con importantes reformas en 1989, 2005 y 2019), y un modelo de desarrollo bajo un modelo capitalista neoliberal. Serán estas herencias, la Constitución rígida, y el modelo de desarrollo, lo que se cuestiona desde la ciudadanía y que tendrá como punto máximo, el “estallido” y la revuelta social de octubre de 2019.

El régimen político en Chile se caracteriza por ser un régimen hiper-presidencial, con un congreso bicameral, y en el contexto de un sistema de partidos multipartidista y tendiente a la fragmentación. La participación ciudadana se expresa en el proceso electoral periódico, pero no existen mecanismos de incidencia ciudadana que permitan canalizar demandas y propuestas en períodos entre elecciones. Si bien Chile ha sido considerado a nivel latinoamericano como una democracia estable y de altos índices de gobernabilidad, las características que en algún momento se pensaron como factor de estabilidad política, se han debilitado. Actualmente, el régimen político dificulta que se formen gobiernos de mayoría que logren resolver y procesar las principales demandas de la ciudadanía. Este diseño institucional es lo que hemos denominado un “*sistema bloqueado y trabado*” (Eyzaguirre, Figueroa y Jordán 2020).

Como consecuencia de este tipo de régimen político, los ciudadanos perciben que el gobierno y el Estado, no tienen capacidad de protegerlos y resolver sus problemas, lo que incide en la legitimidad y confianza en las instituciones de gobierno. El déficit de sensibilidad política (*responsiveness*) frente a las demandas de la ciudadanía debilita a las instituciones públicas. En un sistema democrático, la opinión pública sirve como regulador del actuar de sus autoridades, por eso las democracias requieren, cada vez más, diseños institucionales que fortalezcan los mecanismos de representación, con mecanismos de deliberación y participación ciudadana.

En general, las razones para sustentar un presidencialismo fuerte y centralizado dicen relación con una larga tradición histórica que viene desde la Colonia, que se repite en América Latina, y que en el caso de Chile ha dado estabilidad al sistema político (Véliz 1984). La idea del establecimiento de una autoridad fuerte, como la de la instauración de una democracia construida desde arriba hacia abajo, es el elemento esencial de esta postura. Esto ha sido complementado, no obstante, con una larga tradición de partidos políticos institucionalizados y con fuertes raíces en la sociedad, que canalizaron las demandas y cambios sociales durante gran parte del siglo XX (Gil 1969).

La diferenciación en posturas ideológicas diversas entre los partidos que conformaron el sistema durante el siglo XX histórico (1925-1973), dio espacio para que las distintas corrientes tuvieran expresión institucional en el sistema político (Gil 1969). Esto permitió dar estabilidad al sistema, incluso dentro de la tensión del poder presidencial, con un sistema multipartidista representado en el Congreso.

La Constitución de 1980 instituyó un presidencialismo agravado o hiper presidencialismo (Gil 1969; Sierra 2015; Soto 2016: 85-86; Siavelis 2000; Cristi y Ruíz-Tagle 2006), redactores de la Constitución de 1980 partían de la premisa que el quiebre democrático de 1973 era responsabilidad completa del sistema de partidos y la influencia de las doctrinas marxistas. La Constitución tuvo por lógica ser una Constitución restauradora de los valores nacionales (más bien nacionalistas) y la autoridad presidencial como expresión de esa tradición constitucional, con una marcada desconfianza y desvalorización de la política realizada a través de los partidos. El nuevo modelo reforzó la figura presidencial y el debilitamiento del Congreso. Éste último se configuró como el único espacio para la política partidista (lejos del Gobierno y de la ciudadanía) y por ende debía ser propietario de escasas atribuciones en el funcionamiento del sistema político (Huneus 2000).

La figura presidencial debía ser el motor del sistema, para lo cual el diseño constitucional se extendió a dos campos. El primero fue la radicación en el presidente(a) de las facultades necesarias para el ejercicio del poder (iniciativa exclusiva en las materias claves, fijación del ritmo legislativo, potestad reglamentaria amplia –gobernar vía decreto-entre las principales atribuciones) (Ruíz-Tagle 2012). El segundo, fue el establecimiento de un modelo institucional que fortalecía dicha figura y condicionaba al resto de los actores políticos. El modelo fue diseñado para funcionar bajo la premisa de un presidente(a) fuerte y un Congreso en el cual las fuerzas oficialistas y de oposición sólo puedan operar conjunta e interdependientemente, lo que produce un efecto de simbiosis de estas, debilitándolas. Esto deriva en que tales fuerzas no se logren distinguir claramente, salvo que la oposición sea obstructionista con el Gobierno.

La fortaleza del presidente(a) radica en sus atribuciones y en la debilidad del Congreso. Ello, independientemente de si el gobierno es continuista o reformista. Si es reformista, el presidente(a) sólo podrá ejercer su Gobierno con el acuerdo de la minoría para poder operar en el diseño institucional antes detallado. Si es continuista, el Congreso es inocuo. El Gobierno se puede ejercer por medio de las facultades presidenciales administrativas (especialmente la potestad reglamentaria), sin necesidad de una relevancia política determinante del Congreso. En este juego institucional el único que es fortalecido es el presidente(a), pero no necesariamente resulta beneficiado (Atria, Salgado y Wilenmann 2017).

Lo anterior tiene relación con la debilidad del sistema de partidos en nuestro sistema político. Luego del golpe de Estado de 1973, se prohibió toda organización y actividad partidaria. Los partidos políticos al reestructurarse en el proceso de transición democrática lo hicieron de forma precaria y sin legislación que fortaleciera su desarrollo institucional. Los partidos se reordenaron como entidades con personalidad jurídica privada, sin financiamiento público relevante -sino empresarial-, sin mecanismos de control democrático externo ni interno, y tampoco de transparencia activa. A esto se sumó un escenario de un sistema electoral binominal, con primarias en la selección de candidatos, y con listas abiertas, lo que en conjunto debilitó el rol de los partidos en la selección de candidaturas con el consecuente efecto en términos de la disciplina partidaria y su actuación en el Congreso (Figueroa, 2020).

La reforma de 2005 destrabó la democracia tutelada. El acuerdo político entre el Gobierno del expresidente Ricardo Lagos y el Congreso logró eliminar los enclaves

autoritarios, permitiendo el ejercicio de una democracia mínima, pero conservando su carácter consensual (Fuentes 2013a: 132; Fuentes 2013b: 263).

## La crisis de legitimidad y de confianza

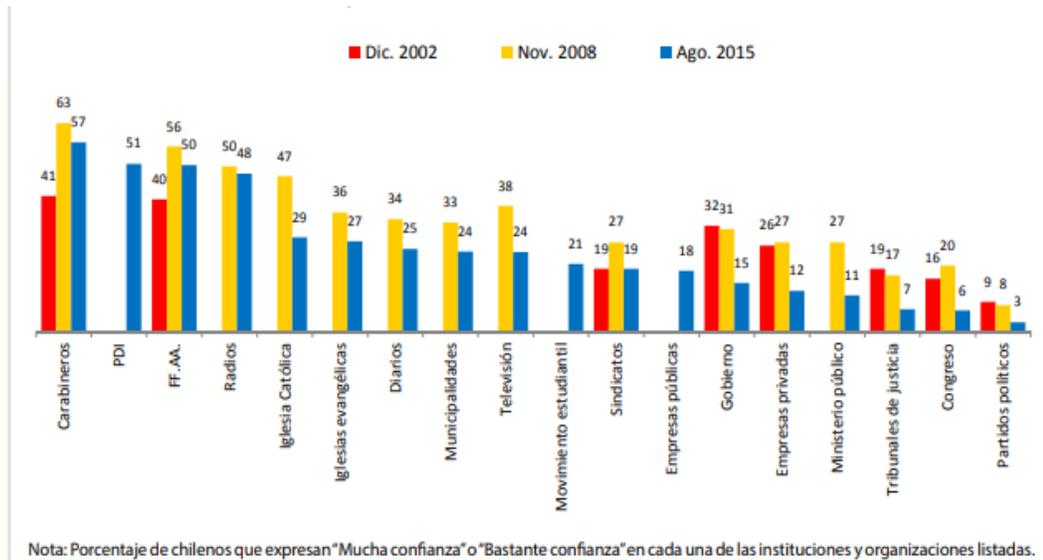
La legitimidad es algo deseable en la democracia, pues todo poder político busca encontrar el apoyo de los ciudadanos hacia las decisiones que toma y así poder gobernar. Esta puede definirse como “el atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza” (Bobbio, Matteuci y Pasquino 2007). Si se considera al Estado desde la perspectiva sociológica, la legitimidad afecta a la comunidad política, el régimen, el gobierno. Es un fenómeno más complejo y es importante diferenciar los distintos niveles del proceso de legitimación.

Una manera de aproximarse a los niveles de legitimidad del sistema político es a través de indicadores de confianza que la ciudadanía expresa hacia las instituciones, el gobierno, los partidos políticos y las distintas organizaciones de la sociedad.

Chile se ha caracterizado históricamente por su fortaleza institucional (Valenzuela y Valenzuela 1983) y por importantes políticas públicas enfocadas en el desarrollo económico y la disminución de la pobreza y desigualdades (Sehnbruch y Siavelis 2014). Ha destacado por la efectividad de su gobierno, por la transparencia, por el desarrollo de libertades políticas y civiles, y por su alta calidad democrática.

A pesar de los logros mencionados, Chile venía en una constante deslegitimación de sus principales instituciones políticas y sociales. La pérdida de legitimidad de las instituciones se expresaba en factores como baja participación electoral, descrédito de los partidos políticos, baja evaluación del Congreso, y de otras instituciones como la Iglesia, los empresarios y últimamente también la policía y fuerzas armadas. Lo anterior acompañado de crecientes niveles de percepción de corrupción. La figura III.5.1 muestra la evolución de confianza en las instituciones entre 2002 y 2015. Puede observarse que todas las instituciones evaluadas muestran baja de confianza entre 2008 y 2015. Además, aquellas instituciones que tienen por objeto la representación y la deliberación, como partidos políticos y Congreso Nacional, son las peor evaluadas por la ciudadanía. Junto con estas instituciones también muestran bajos niveles de confianza el sistema de justicia, el gobierno, las empresas públicas, los sindicatos, las organizaciones estudiantiles. La ciudadanía chilena hasta el 2015, ponía su confianza en instituciones de seguridad (Carabineros, Policía de Investigaciones, Fuerzas Armadas), en las iglesias (Católicas y Evangélicas) y en los medios de comunicación.

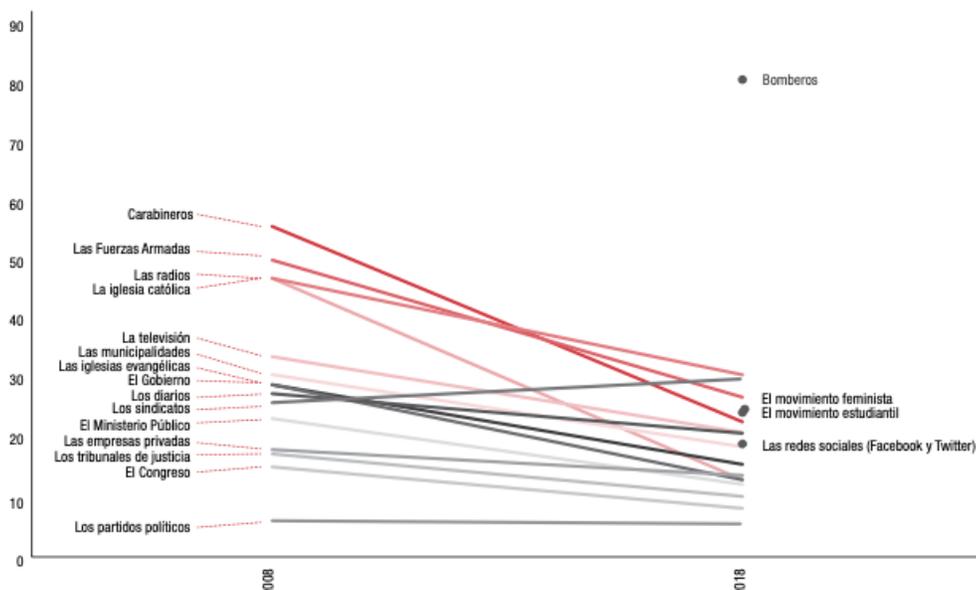
Figura III.5.1. Confianza en las Instituciones 2002-2015



Fuente: Centro de Estudios Públicos (CEP) (2016).

Estudios de opinión pública realizados a través del tiempo muestran que a partir de 2010 la confianza hacia las principales instituciones ha ido en declive, lo que ha sido definido como una crisis (Latinobarómetro 2020). Si bien antes de 2010 las instituciones que mostraban los índices más bajos de confianza eran los partidos políticos, el gobierno y el Congreso, desde 2010 afectará a todas las instituciones públicas relevantes. “Los datos revelan que, luego de un leve aumento entre 2008 y 2010, la confianza ha descendido en Chile de manera sostenida, para todas las instituciones analizadas. Las Fuerzas Armadas y de Orden, así como las organizaciones religiosas, muestran las mayores caídas en el período”. (PNUD 2020).

Figura III.5.2. Confianza en instituciones, 2008 y 2018.



Fuente: Elaboración del PNUD a partir de encuestas Auditoría a la Democracia, años respectivos. PNUD (2020).

¿Cómo explicar el debilitamiento institucional? Una respuesta podría asociarse a las propias características de la transición hacia la democracia. El camino transicional en Chile se dio a través de la reforma constitucional, determinado por el peso de las fuerzas democráticas en ese momento (Jordán 2015). La rigidez institucional y las trabas constitucionales contribuían al debilitamiento de la política y la organización social. Este camino a la democracia permitió recuperar los derechos civiles y políticos, disminuir la pobreza de una manera considerable, pero luego de casi 30 años el modelo empezó a mostrar sus debilidades y su cara más compleja: la desigualdad no disminuía y la falta de legitimidad de un sistema político que no ampliaba la participación y deliberación erosionó la confianza.

## Reformas Políticas y Nueva Constitución Política

El cambio constitucional en Chile tiene su explicación en dos factores sustantivos: a) lo que se ha denominado el problema de legitimidad de origen, y b) la necesidad de la actualización institucional frente a una sociedad que ha experimentado cambios profundos (Figueroa y Jordán 2021).

El primer factor, el problema de la legitimidad de origen, se refiere a que el actual texto Constitucional fue elaborado durante el gobierno autoritario de Augusto Pinochet, el cual se proponía sentar las bases institucionales de una nueva matriz sociopolítica (Garretón y Espinoza 1992). El diseño institucional se basaba en las ideas de James Buchanan, quien proponía un modelo institucional para afirmar el modelo de desarrollo

neoliberal (MacLean 2018: 159-160). La dictadura de Augusto Pinochet se caracterizó por horribles violaciones a los derechos humanos que han implicado una fuerte carga para la sociedad chilena, impactando en formas autoritarias que se han mantenido en la transición y consolidación democráticas (Araujo 2020).

La Constitución Política de 1980, elaborada por un acotado grupo de expertos nominado por el gobierno autoritario, buscó un manto de legitimidad mediante un plebiscito ratificatorio, que ha sido altamente cuestionado (Fuentes 2013). El mismo texto constitucional definió la democracia como “protegida”, desconfiando de la política, de los partidos y de la sociedad civil (Jordán 2015). Con la idea de perpetuar en el poder a Augusto Pinochet, la propia constitución de 1980 estableció un itinerario mediante la convocatoria a un plebiscito, donde la ciudadanía debía aprobar (SI) o rechazar (NO) la continuidad de Pinochet por otros ocho años de gobierno. El plebiscito se llevó a cabo en octubre de 1988.

El triunfo del NO en dicho plebiscito determinó las características de la transición política a la democracia (Hunneus 2000; Fuentes 2013). Luego de 15 años de derechos políticos suspendidos, el plebiscito de 1988 significó una esperanza democrática y un 97,53% de los ciudadanos habilitados para votar se inscribieron en los registros electorales. De un universo electoral total de 7.236.241 votos escrutados, válidamente emitidos, el SÍ obtuvo 3.111.875 sufragios, equivalentes al 43% de las adhesiones ciudadanas, en tanto la opción NO obtuvo 3.959.495 votos, equivalentes al 54,70% de los votos válidamente emitidos. Con ello, el general Augusto Pinochet debió convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias, para finalmente entregar el mando del país el 11 de marzo de 1990.<sup>67</sup> El triunfo de la opción NO fue contundente, pero el país mostraba polarización, con un 43% de apoyo electoral al gobierno autoritario. Esto dio paso a lo que se ha denominado la transición pactada, o democracia semisoberana lo que explica en parte porque Chile no tuvo en esa coyuntura histórica un cambio constitucional, y optó más bien por un camino de reformas constitucionales (Hunneus 2000; Jordán 2015).

En 1989 se realizaron reformas constitucionales importantes para habilitar la transición hacia un gobierno democrático, y en 2005, el primer presidente socialista de la transición, Ricardo Lagos Escobar, lideró un segundo paquete de reformas constitucionales que tenían por objeto destrabar los llamados enclaves autoritarios (Garretón 2003; Siavelis 2009; Fuentes 2013). De esta forma se estableció un ciclo de estabilidad política a través de la “democracia de los acuerdos”, y la disminución de la pobreza mediante políticas sociales en el marco de un modelo económico heredado de la dictadura (Siavelis 2009). Las reformas no fueron suficientes, “Tomás Jordán, abogado y coordinador del Proceso Constituyente, señala que el principal defecto de la Constitución es que las personas no la sienten propia y si bien las reformas constitucionales efectuadas han sido correctas y exitosas no han logrado legitimarla” (Martínez 2017: 67).

El segundo factor, la necesidad de una actualización institucional, se ha venido estudiando desde mediados de la década de los 2000, considerando la desinstitucionalización de los partidos políticos, la crisis de confianza, y la crisis de legitimidad de las principales instituciones del país (Altaman y Luna 2011; PNUD 2014; Siavelis 2009).

El informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicado en marzo de 2014, Auditoría A La Democracia, puso una alerta importante con respecto al cuestionamiento de la democracia en Chile. Los datos mostraban cómo la desafección se fue expresando en la disminución sostenida de la participación electoral (desde un 86% de participación electoral en las elecciones presidenciales de 1989, a un 44% en las elecciones presidenciales de 2013 en segunda vuelta). Los partidos políticos (15% de aprobación) y el

---

<sup>67</sup> Para más información ver “Plebiscito de 1988 marca el fin del régimen militar”, BCN, acceso el 15 de abril, [https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle\\_eleccion?handle=10221.1/63196&periodo=1973-1990](https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63196&periodo=1973-1990)

Congreso (24% de aprobación) eran las instituciones con más bajo apoyo ciudadano, siendo instituciones como Carabineros las de mejor evaluación. Lo interesante, es que, junto con la decepción de las instituciones y líderes políticos, la ciudadanía mostraba un alto interés por la realización de reformas políticas que permitieran profundizar la democracia.

Es así, que los resultados de la encuesta LAPOP de 2012 ya arrojaba datos interesantes con respecto a la actitud ciudadana frente al cambio constitucional. Ante la pregunta: “Últimamente se ha planteado una discusión respecto a la necesidad que se produzca en Chile una reforma a la Constitución para cambiar el funcionamiento político del país... ¿Cuán de acuerdo está Ud. con que se busque realizar una reforma constitucional?”, los resultados fueron 71% muy de acuerdo + acuerdo, 4% muy en desacuerdo + en desacuerdo, y un 25% ni de acuerdo ni en desacuerdo. Frente a la pregunta “Suponga ahora que existen una o varias propuestas de reforma constitucional, ¿cuál cree que es la mejor forma para elegir entre dichas reformas?” un 89% señaló “que la ciudadanía decida votando a favor o en contra de dichos proyectos” y un 11% “que el Congreso, como representante de la sociedad, decida a favor/en contra de dichos proyectos”. La encuesta CEP de septiembre-octubre de 2013 incluyó la pregunta “¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la propuesta de Asamblea Constituyente?, y las respuestas fueron 44,7% a favor, 21,5% en desacuerdo, 31,0% no sabe, 2,8% no contesta. Por tanto, la aparición de esta demanda a partir del 18 de octubre de 2019 sólo cristaliza en el espacio público una idea que ya estaba presente en el discurso y la demanda social desde al menos 2011.

A pesar de las reformas constitucionales de 1989 y 2005, al cuestionamiento político de la Constitución de 1980 por parte de las fuerzas políticas de centro izquierda se suma el cuestionamiento desde la sociedad.

El ciclo de movilizaciones sociales que se inicia en 2006 tiene como principal motivación la calidad de la educación, y luego en 2011 a la demanda por educación gratuita y de calidad se suma con fuerza la demanda por una nueva constitución. Los movimientos sociales ven con claridad que la definición del derecho a la educación en la Constitución de 1980 constituía un límite más que una garantía (Heiss 2020; Atria 2014). En el acto de conmemoración del 8 de marzo de 2016 organizado por la Universidad de Chile, Lorena Fries, Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, señaló “la actual constitución no refleja el momento histórico que estamos viviendo y más bien, limita la posibilidad de cambios profundos en favor de una ciudadanía plena” (Martínez 2017: 68).

### **Cambio constitucional y elección presidencial de 2013**

Paralelamente, el debate constitucional en Chile se posicionó como un tema relevante durante las campañas presidenciales de 2013, donde cada candidato presentó en su programa diversos mecanismos y reformas constitucionales que abarcaban desde la proposición de modificaciones graduales o reformas parciales hasta la redacción completa de una nueva Constitución.

Es en este contexto que Michelle Bachelet gana las elecciones presidenciales en diciembre de 2013, encabezando una coalición política novedosa para la historia de Chile. La Nueva Mayoría, coalición de partidos compuesta desde la Democracia Cristiana al Partido Comunista, encarnó la demanda por un cambio sustantivo, y su amplitud permitió, por primera vez desde el retorno a la democracia, tener mayoría en ambas cámaras del Congreso. Las condiciones políticas y sociales parecían proclives al cambio constitucional propuesto por la presidenta Bachelet en su programa de gobierno (Mardones y Toro 2014; Figueroa y Jordán 2021:4).

## La reforma política del período 2014-2016 como antesala al cambio constitucional

A partir del año 2014 la presidenta Michelle Bachelet lideró la reforma política y electoral más importante desde el retorno a la democracia. Las principales normas reformadas tenían su origen en los últimos años de la dictadura militar, las que tuvieron como fin regular el sistema político y de partidos a partir del resultado del plebiscito de 1988, sosteniendo un modelo basado en el sistema electoral binominal, el financiamiento privado-empresarial de la política, partidos políticos alejados de la ciudadanía y con escasa fiscalización, control y transparencia (Figuroa y Jordán 2017b; Chasquetti 2017). A pesar de las reformas políticas que se habían llevado a cabo desde el retorno a la democracia en 1990, en particular las reformas legales de 1993 y la importante reforma constitucional de 2005, se hacía necesario emprender una serie de reformas que con mirada sistémica fortalecieran el sistema democrático.

Las reformas políticas se constituyeron como uno de los ejes clave del Gobierno. El diagnóstico inicial daba cuenta que la confianza hacía la política venía en una curva descendente y existía cada vez más una mayor distancia y desconexión entre instituciones políticas y ciudadanía. De acuerdo con datos del *Informe de Auditoría de la Democracia* elaborado por el PNUD (2014) la baja confianza ciudadana en instituciones claves para el funcionamiento del régimen había alcanzado el descenso más significativo de la región, así el Congreso y los partidos políticos registraban un 15% y 9% de apoyo respectivamente. Si bien este descenso no es nuevo y se observa una tendencia a la baja a nivel mundial, la caída en los últimos años en nuestro país ha sido más abrupta que en el resto de la región y de los países miembros de la OCDE (OECD 2017).

A lo anterior, se agrega la creciente percepción ciudadana sobre la imposibilidad de influir efectivamente en los procesos de toma de decisiones y la baja tasa de asociatividad en organizaciones laborales, culturales, religiosas y, sobre todo, políticas. Los datos nos muestran que quienes están interesados en ser parte de organizaciones políticas rondan el 3% del total del padrón electoral. Los elementos antes expuestos configuran una compleja relación en cuanto a la baja satisfacción con el desempeño de la democracia como forma de gobierno. Según datos de Latinobarómetro de 2013, sólo un 41% de los ciudadanos están satisfechos con el funcionamiento efectivo del régimen. Si bien un porcentaje mayoritario de los chilenos considera que la democracia sigue siendo el sistema de gobierno preferible por sobre otras (63%), lo que se encuentra en riesgo es la evaluación del desempeño de la democracia. Ello obligó a evaluar las causas del bajo desempeño e impulsar medidas efectivas que permitan reducir el distanciamiento entre ciudadanía y los actores e instituciones propias de este tipo de régimen de gobierno.

Considerando el anterior diagnóstico, la opción fue avanzar hacía un fortalecimiento institucional con miras a vigorizar la representación democrática. Corregir los defectos del diseño institucional (baja competencia, dineros privados en el financiamiento de la política, partidos sólo enfocados a lo electoral y ausencia de transparencia y control), conlleva relegitimar el sistema político y de partidos. Relegitimarlos reduce la distancia entre éste y los ciudadanos, y eso robustece la representación al poder ser los partidos los transmisores adecuados de los intereses de los primeros. Poder avanzar en este modelo, requirió una alianza entre Gobierno, Congreso y ciudadanía.

La agenda de reformas políticas iniciada en 2014 tuvo por finalidad establecer un sistema que permitiera aumentar la representatividad de la política y la ampliación de la ciudadanía; fijar nuevas reglas de financiamiento de la política, de campañas y de los

partidos políticos; y establecer un nuevo marco de fiscalización, control y sanción de los partidos y las campañas (Figueroa y Jordán 2017b).

Lo anterior buscó dar respuesta al progresivo distanciamiento que se viene produciendo en Chile entre ciudadanía y sistema político, agravado por una crisis de confianza hacia las instituciones y en particular con los partidos políticos y las instituciones representativas. A ello se suman las exigencias de una nueva sociedad más demandante de transparencia, participación e inclusión efectiva en los procesos de toma de decisiones.

El nuevo modelo planteado descansaba en cinco ejes propios de las democracias consolidadas: a) ampliación de la ciudadanía; b) el rol público de los partidos políticos; c) un sistema de financiamiento público de la política; d) mayor transparencia, control y fiscalización y; e) un sistema efectivo de sanciones.

Los aspectos abordados por la reforma política pueden resumirse en: la reforma al sistema electoral, al sistema de financiamiento de la política, una nueva la ley de partidos, la reforma constitucional y legal que permite el voto de los chilenos y chilenas en el extranjero, la reforma constitucional y legal que creó un nuevo Servicio Electoral y la reforma constitucional de pérdida del escaño.

La reforma política se estructuró en torno a tres bloques. El primer bloque, se dirigió a reformular las reglas electorales del país y favorecer una mejor representatividad mediante el cambio del sistema electoral binominal por uno proporcional moderado, así como a ampliar la ciudadanía por medio del reconocimiento del sufragio de los chilenos en el exterior y la ley que regula el ejercicio del sufragio. Paralelamente, se ingresó un segundo conjunto de iniciativas que busca modificar las formas de financiamiento de la política con énfasis en los aportes públicos y la transparencia; la regulación de las campañas electorales, así como modernizar y ampliar los espacios de participación política de la ciudadanía a través del fortalecimiento del carácter público de los partidos políticos. A ello se suma la elección directa, por primera vez, de los Gobernadores regionales con el objeto de atenuando el Estado unitario y distribuir el poder político<sup>68</sup>.

Este segundo eje de reformas es central en la estrategia hacia una mejor democracia, dado que permite interconectar cada una de las iniciativas y dotar de mayor coherencia a las reformas políticas, esto se logró mediante la revalorización de aquellas instituciones que sustentan la democracia, de una mayor apertura de canales de participación en la toma de decisiones y del establecimiento de derechos y obligaciones a los partidos políticos, tales como financiamiento público y obligaciones de transparencia y democracia interna. En otras palabras, no es posible fortalecer la democracia sin partidos fuertes y arraigados en la sociedad.

Finalmente, un tercer bloque de reformas dirigidas a modernizar los mecanismos de fiscalización, control y sanciones mediante la autonomía constitucional al Servicio Electoral y su fortalecimiento como entidad fiscalizadora y sancionadora y la cesación del cargo por infracción a las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral.

El cambio al sistema electoral permitió incorporar por primera vez en Chile una ley de cuota. Proceso tardío en la región considerando que en 1991 Argentina fue el primer país en América latina en incorporar una ley de cuotas (Caminotti 2016; Freidenberg y Alva 2017). Durante el segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet, se aprobó y publicó la ley 20.840 (2015), que sustituye el sistema electoral binominal por uno proporcional inclusivo, la cual fortalece la participación política de las mujeres al incorporar una ley de cuotas de 60/40% en las listas, y que integra incentivos económicos a los partidos que elijan mujeres en sus listas parlamentarias. Eso permitió pasar de un 13% de representación de mujeres en el Congreso en 2009, a 23% en 2018 (PNUD 2020). Además, las reformas a

---

<sup>68</sup> En mayo de 2021 se realizará la primera elección de gobernadores regionales.

las leyes de financiamiento de la política y de partidos políticos también incluyeron incentivos a la participación política de las mujeres.

### **Perspectiva de género en las reformas políticas al Sistema Binominal y la Ley orgánica de Partidos Políticos**

Michelle Bachelet (2006-2010) es la primera mujer que llega a ser electa Presidenta de la República. En este primer mandato, fue especialmente difícil la lucha por la equidad, se criticó fuertemente su convicción por equiparar los espacios de liderazgo político al instalar un gabinete paritario. Sin embargo, este se convirtió en su primer hito, al que posteriormente se sumaron otras acciones políticas que tenían por objetivo erradicar los obstáculos institucionales que impiden a la mujer gozar de igualdad de derechos respecto al hombre.

Durante su segundo mandato (2014-2018), la presidenta Michelle Bachelet planteó como eje programático la modernización institucional, teniendo como factor clave la transversalización e intersectorialidad de género en las políticas públicas. Por tanto, la reforma educacional, la reforma laboral, la reforma al sistema electoral y la nueva constitución, proyectos emblemas del gobierno, tuvieron en su diseño la inclusión de la mujer.

La integralidad de las reformas en materias de género pueden apreciarse en que diversos proyectos de ley impulsados por la Presidenta Bachelet consideraron el enfoque de género en sus contenidos y objetivos de desarrollo. A continuación, se detallan algunos elementos que dan cuenta de ello:

- **Reforma al Sistema Electoral Binominal (Ley N°20.840)**

En el marco de una reforma electoral más inclusiva y representativa de la pluralidad, se incluyó una ley de cuotas e incentivos económicos para promover la participación de las mujeres en política. Esta acción, como toda política afirmativa, es transitoria y sólo se aplicará en las elecciones parlamentarias hasta 2029.

1. Se establece que, del total de candidatos a diputados o senadores, sean declaradas por partidos políticos que hayan pactado o no, o sea una asociación de candidaturas independientes, los hombres y mujeres no podrán superar al 60% del total de candidaturas. Este porcentaje es obligatorio y será sancionado por ley.
2. Las candidatas tendrán adicionalmente un reembolso por concepto de gastos electorales de 0,01 UF por voto obtenido.
3. A cada partido político se le asignará 500 UF por cada candidata electa, monto que deberá ser utilizado para desarrollar actividades de fomento de la inclusión y participación de las mujeres en la política.

- **Fortalecimiento de Partidos Políticos**

En esta reforma se establece el rol público de los partidos en promover la participación política inclusiva y equitativa de las mujeres. Se determina que:

1. Ninguno de los dos sexos podrá superar el 60% en la integración de los órganos colegiados. En caso de que éste sea integrado por tres personas, el requisito se cumple si al menos uno de ellos es de sexo diferente.
2. Los partidos deben disponer de la información estadística desagregada por género del número de militantes, distribución etaria, cargos que ocupan al interior del partido, cargos de elección popular, autoridades de gobierno, etc.

- **Fortalecimiento y transparencia de la democracia**

1. Se establece que, de los aportes permanentes a los partidos políticos, al menos un 10% de los fondos deberán destinarse a actividades de fomento a la participación de las mujeres.

La ley que reemplaza el sistema binominal favorece a la incorporación de mujeres a los cargos de representación popular, pues aumenta la proporcionalidad y el número de escaños a elegir por distrito. La adición de las cuotas es clave pues la experiencia internacional las sitúa como factor determinante para incrementar de forma rápida el número de mujeres en las legislaturas. Los contenidos del proyecto son los siguientes:

**La ley de cuotas obliga a los partidos políticos a que en sus listas de candidatos ni los candidatos hombres ni mujeres pueden superar el 60 por ciento del total de la lista de candidatos a diputado o a senador**

El artículo 3 bis inciso quinto de la Ley N°18.700 (2017), establece que, de la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo.

La cuota exigida por la ley se calcula separadamente para la elección de diputados respecto de la de senadores.

**El porcentaje se calcula con independencia de la forma de nominación de candidaturas**

La cuota exigida por la ley se calcula con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. De este modo, no obstante, existan candidatos que sean nominados conforme a las normas de la Ley N°20.640 (2012) de elecciones primarias, los partidos políticos, vayan o no en pacto electoral, deberán cumplir con la cuota exigida por la ley.

**El Consejo del Servicio Electoral se pronuncia sobre la cuota separadamente, y rechazará la totalidad de candidaturas a diputado o a senador, según corresponda, si no cumplen con la cuota**

El Consejo del Servicio Electoral, por mandato del artículo 17 letra b) de la Ley N°18.700 (2017) deberá pronunciarse sobre el cumplimiento de la ley de cuota. La ley es clara en que dicho órgano se pronunciará sobre la cuota calculando su cumplimiento separadamente, esto es, hará el cálculo respecto de la totalidad de candidaturas a diputado y después sobre la totalidad de candidaturas a senador que cada partido político declare, esté o no en pacto electoral. Por ello, la resolución que debe emitir el Servel se pronunciará especialmente sobre la aceptación o rechazo de la totalidad de declaraciones a candidatura a diputado o a senador, según corresponda, declaradas por cada partido político, en conformidad a lo dispuesto en los incisos cuarto y quinto del artículo 3° bis. El Consejo del Servicio Electoral deberá rechazar la totalidad de las declaraciones de candidaturas a diputado o senador, según corresponda, realizadas por los partidos políticos, estén o no en pacto electoral, que no cumplan con el porcentaje de sexos establecido en el inciso quinto de dicho artículo.

### **La infracción a la norma acarrea el rechazo de la totalidad de candidaturas a diputado o a senador, según corresponda**

El mismo precepto legal sanciona con el rechazo de la totalidad de las candidaturas a diputado o a senador si el partido político no cumple con la exigencia de dicho precepto legal. Así las cosas, si un partido cumple con la cuota sólo respecto de sus candidatos a diputados, todos sus candidatos a senadores serán rechazados. Por el contrario, si un partido cumple con la cuota sólo respecto de sus candidatos a senadores, las declaraciones de candidaturas a diputados serán rechazadas por el Servicio Electoral.

### **La ley estableció mecanismos de corrección cuando un partido político no ha cumplido con la ley de cuotas**

El propio artículo 17 inciso segundo de la Ley N°18.700 estableció un mecanismo especial de corrección cuando un partido político no ha cumplido con la cuota, reiterando que dicho cálculo se realiza separadamente. Así, los partidos políticos cuya totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador, según corresponda, sean rechazadas en conformidad a lo dispuesto en la letra b) del artículo 17, podrán corregirlas ante el Servicio Electoral dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la fecha del despacho del correo electrónico que notifica la resolución, con el fin de ajustarse al porcentaje de sexos dispuesto en el inciso quinto del artículo 3° bis, ya sea retirando declaraciones de candidaturas o declarando otras nuevas.

Finalmente, transcurrido el plazo señalado, el Consejo Directivo del Servicio Electoral dictará una nueva resolución aceptando o rechazando la totalidad de las declaraciones de candidaturas a diputados o a senadores, según corresponda, la que deberá ser publicada dentro de tercer día en el Diario Oficial.

## **El Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía**

A pesar de las mayorías políticas alcanzadas en 2013 por la coalición política Nueva Mayoría, el cambio constitucional tenía que resolver una traba de alta dificultad. La constitución política de 1980 no consideraba un mecanismo de cambio. El capítulo XV de la Constitución, denominado de Reforma de la Constitución, definía a través de los artículos 127, 128 y 129 los mecanismos de reforma, pero no se planteaba la hipótesis de cambio total. El artículo 127 definía que para reformar el capítulo XV de la constitución – el capítulo de reforma - se necesitará, en cada cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio (Constitución Política de la República). Este requerimiento era altamente exigente dado el sistema electoral binominal, y el multipartidismo característico de Chile (Siavelis 2009; Eyzaguirre, Figueroa y Jordán 2020).

Uno de los ejes estratégicos del programa de gobierno de Michelle Bachelet en 2013 era elaborar una nueva Constitución mediante un mecanismo que definió como “democrático, participativo e institucional”<sup>69</sup>. Consciente de la crisis de confianza que vivía el sistema político desde 2010, la presidenta impulsó como antesala al proceso constituyente, una agenda de reformas políticas, probidad y transparencia muy ambiciosa, que permitiera abordar con más fuerza el cambio constitucional, tal como se especificó en el proceso de reformas llevado a cabo entre 2014-2016).

---

<sup>69</sup> Ver Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, 2013, acceso el 14 de abril de 2021. [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf)

## La experiencia para las mujeres del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía (2016)

El Proceso Constituyente se definió como Abierto a la Ciudadanía, por cuanto se instituye como un mecanismo de cambio constitucional que incorpora la discusión pública con los ciudadanos sobre los asuntos constitucionales, permitiendo el diálogo y la convergencia para la construcción de acuerdos de las personas sobre la Constitución, registrando los acuerdos parciales o desacuerdos entre ellos. El mecanismo de cambio constitucional tiene dos elementos distintivos: “mecanismos de participación pública incidente antes del momento de deliberación constitucional y la concurrencia de los poderes co-constituyentes (Presidencia de la República y Congreso)” (Figuroa y Jordán 2021).

Esta instancia de Diálogos Ciudadanos mostró un alto interés de las mujeres a participar, y de relevar temas de la agenda feminista, como es la equidad de género. La figura III.5.3 muestra que un 48% de las 218.689 participaciones en las distintas instancias de diálogo constitucional eran mujeres.

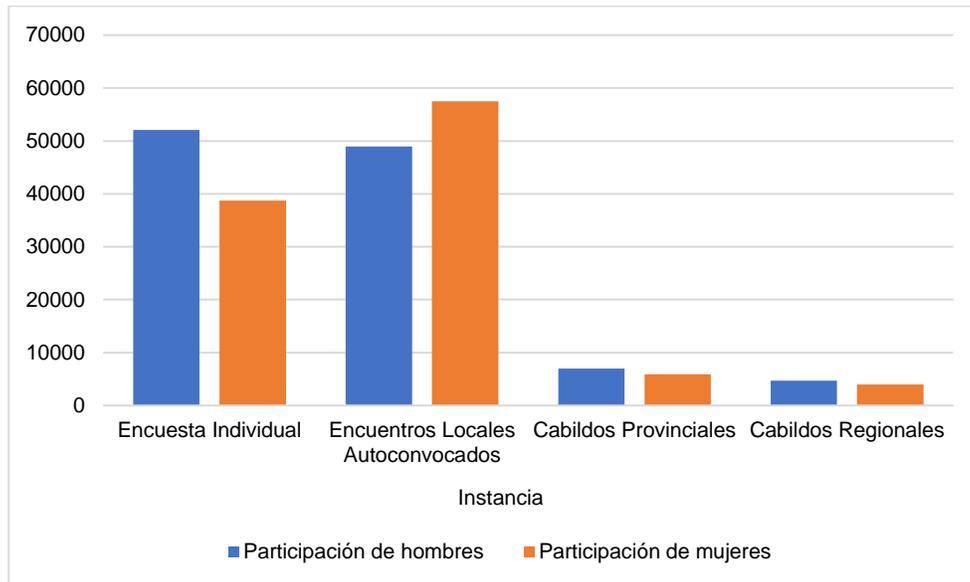
Figura III.5.3. Participación según género y rango etario

Participaciones	Género		Rango Etario					Total
	F	M	1	2	3	4	+	
			4-25	6-35	6-45	6-60	60	
N°	1	1	4	5	4	4	3	2
	05.999	12.690	7.709	0.935	0.325	7.122	2.598	18.689
Porcentaje (%)	4	5	2	2	1	2	1	1
	8,5%	1,5%	1,8%	3,3%	8,4%	1,5%	4,9%	00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del proceso constituyente. Subsecretaría General de la Presidencia (2017a).

Los resultados de cada una de las etapas muestran que, durante los encuentros locales, participaron más mujeres que hombres, mientras durante los Cabildos provinciales y regionales la participación masculina fue mayoritaria. Las diferencias en metodologías de participación, considerando que los Encuentros Locales eran instancias autoconvocadas, y que podían adaptarse a las condiciones de espacio y tiempo de los participantes, son importantes al momento de promover la participación de las mujeres (Figuroa y Jordán 2021).

Figura III.5.4. Participación en cada instancia por sexo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del proceso constituyente. Subsecretaría General de la Presidencia (2017a).

Por otro lado, los temas relativos a los derechos de las mujeres y la equidad de género lograron posicionarse en los diversos niveles de la etapa participativa. De este modo, la equidad de género ocupó el 8° lugar dentro de los valores que las personas consideran deberían incluirse dentro de una nueva Constitución. El apoyo a la equidad de género como valor y principio constitucional fue generando consenso a medida que convergía la deliberación constitucional, lo que se muestra en la tabla III.5.4. La igualdad de género y no discriminación también fue mencionada como partes de los derechos que debiera consagrar una nueva constitución política.

Tabla III.5.5. Resultados de los diálogos Ciudadanos por la Nueva Constitución (2016). Menciones a Equidad de Género dentro de los valores y principios de la Nueva Constitución

Instancia de Diálogo	Nº de menciones	% del total	Lugar de mención
Consulta Individual	17.581	19,4	12
Encuentros Locales Autoconvocados	1.835	23,0	10
Cabildos Provinciales	306	46,6	8
Cabildos Regionales	276	56,2	8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del documento Síntesis de resultados cuantitativos. Subsecretaría General de la Presidencia (2017b).

Como resultado del proceso la presidenta deja su legado en: a) las Bases Ciudadanas producto de un proceso amplio de deliberación ciudadana, b) proyecto de

reforma al Capítulo XV de la Constitución enviado en abril de 2017, donde propone la Convención Constitucional, y c) un texto completo de nueva Constitución basado en los diálogos ciudadanos y enviado al Congreso en marzo de 2018” (Figueroa y Jordán 2021: 100)

En las elecciones presidenciales de diciembre de 2017, resulta electo Sebastián Piñera representando a la coalición de derecha obteniendo 3.796.918 votos, lo que representa un 54,57% en la segunda vuelta electoral (SERVEL). El segundo mandato de Sebastián Piñera se caracteriza por ser un gobierno más conservador y en marzo 2018 suspende el proceso constituyente iniciado por la presidenta Michelle Bachelet y cambia el giro de las políticas públicas, decisiones muy contraintuitivas con lo que estaba siendo el movimiento social y las demandas expresadas desde 2011.

## Representación política de las mujeres en Chile

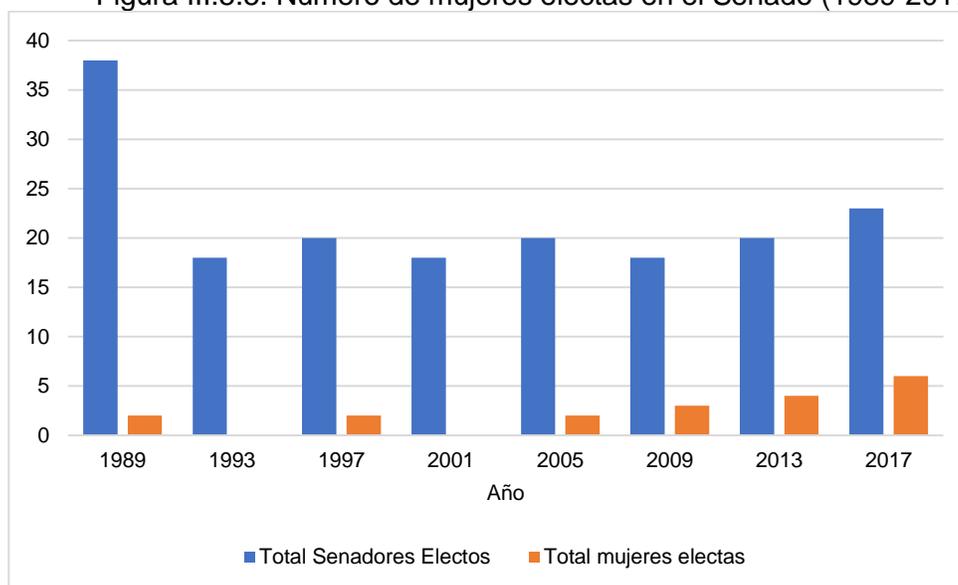
### La representación de las mujeres antes de la paridad

Desde el retorno a la democracia en 1990 dos han sido los hitos relevantes en la representación política de las mujeres en Chile: a) la elección de Michelle Bachelet como la primera mujer presidenta en dos períodos (2006-2010 y 2014-2018), y b) la implementación de la ley de cuotas de las elecciones legislativas de 2017, lo que aumentó la representación en el Congreso Nacional desde 15,8% a un 22,7% (PNUD 2020; Le Foulon y Suarez-Cao 2018).

A pesar del rol destacado del movimiento feminista y de mujeres en las movilizaciones contra la dictadura y por la transición a la democracia, las barreras de participación a las mujeres fueron altas, y los diferentes feminismos determinaron caminos distintos para aquellas que se dedicaron a la política y a las que optaron por el movimiento social (Reyes-Housholder y Roque 2019).

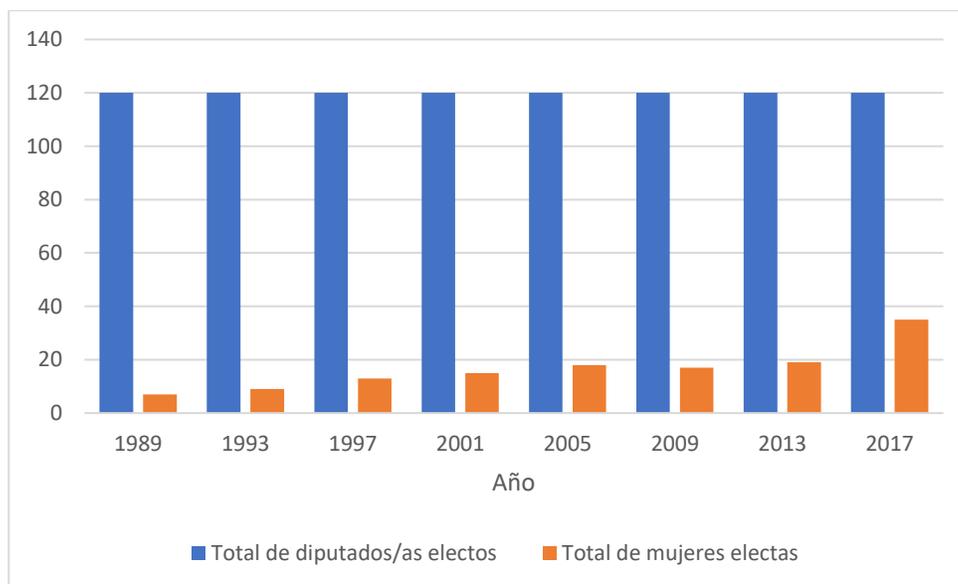
Como se puede apreciar en las figuras III.5.4 y la tabla III.5.5, el número de mujeres electas tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados no superaba el 15%, por lo que la incorporación de la ley de cuotas en 2015, bajo el gobierno de Michelle Bachelet y en el contexto de la reforma electoral, tuvo un efecto muy significativo (Le Foulon y Suarez-Cao 2018).

Figura III.5.5. Número de mujeres electas en el Senado (1989-2017)<sup>70</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERVEL<sup>71</sup>.

Figura III.5.6. Número de mujeres electas en la Cámara de Diputados (1989-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERVEL<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Para las elecciones del Senado, la duración del período es de 8 años, por lo que cada cuatro años hay elecciones parciales de Senado.

<sup>71</sup> Para más información ver "Sitio histórico. Resultados electorales", SERVEL, acceso el 19 de abril de 2021. <https://historico.servel.cl/>

<sup>72</sup> Ibid.

La representación política de las mujeres a nivel de los gobiernos locales es bastante baja. “El 2018 el 12% de las alcaldías son lideradas por mujeres, mientras que en los consejos municipales estas ocupan el 25% de los cargos. En los Consejos Regionales (CORE), electos democráticamente desde al año 2014, la presencia de mujeres es mayor que en los cargos a nivel local. El 2018 el 26% de los cargos electos en los consejos regionales son mujeres, porcentaje que duplica el registro del año 2009 (PNUD 2020: 37).

## Movimiento social y demanda de cambio. El rol de las mujeres y feministas

El 2018 fue el año de la revolución de las mujeres jóvenes en Chile. Este ciclo de movilizaciones ha sido denominado la “tercera ola de protestas feministas” (Reyes-Housholder y Roque 2019). Las dos olas anteriores son las de la de emancipación de las mujeres y demanda por derechos políticos (derecho a voto) entre 1931 y 1949; y la segunda ola es la de las movilizaciones contra la dictadura de Pinochet donde la demanda fue “democracia en el país y en la casa” (Reyes-Housholder y Roque 2019).

El aumento de las movilizaciones fue considerable en 2018. Dos tomas feministas en Universidades públicas activan un movimiento social que tendrá alcance nacional. La primera toma feminista comienza en abril de 2018 en la Universidad Austral de Chile<sup>73</sup> causada por la desidia de las autoridades frente a las denuncias de acoso sexual por parte de estudiantes. A los pocos días, a partir de la denuncia de una joven asistente de un profesor de la Universidad de Chile y ex presidente del Tribunal Constitucional, se suma dicha universidad a las tomas feministas<sup>74</sup>. En mayo, las estudiantes de la Universidad Católica marcharon con el rostro cubierto de capuchas de color rosa y el torso descubierto<sup>75</sup>, lo que se transformó en un ícono de las movilizaciones. El mayo feminista fue una antesala de los que serían las movilizaciones de octubre de 2019.

En octubre de 2019, el denominado “estallido social” o “revuelta social” que se inicia por una novedosa forma de protesta en que cientos de estudiantes evadieron el pago del Metro (transporte público subterráneo) por el alza de tarifas de transporte, se amplió prontamente a una masiva y muchas veces violenta protesta nacional. A partir del 18 de octubre de 2019, las movilizaciones fueron creciendo y cambiando de naturaleza. Cada vez fueron más masivas, con personas de distintos sectores de la Región Metropolitana y también en otras regiones del país.

La ciudadanía fue copando los espacios públicos, manifestándose de manera pacífica en su mayoría, pidiendo un cambio en la situación de injusticia y desigualdad, pero también con la clara consigna de una Nueva Constitución. Los focos de protesta violenta, y sobre todo la violencia policial, ha dejado rastros imborrables de violaciones a los derechos

---

<sup>73</sup> Para más información ver Paula Aguilera, “A un mes de la toma de la UACH: Todo lo que necesitas saber sobre las movilizaciones feministas”, *El Desconcierto*, 15 de mayo de 2018, acceso el 15 de abril, <https://www.eldesconcierto.cl/educacion/2018/05/17/a-un-mes-de-la-toma-de-la-uach-todo-lo-que-necesitas-saber-sobre-las-movilizaciones-feministas.html>

<sup>74</sup> Para más información ver El Desconcierto, “Sofía Brito tras denunciar por acoso sexual al ex presidente del TC”, *El Desconcierto*, 15 de mayo de 2018, acceso el 15 de abril de 2021, <https://www.eldesconcierto.cl/educacion/2018/05/15/sofia-brito-tras-denunciar-por-acoso-sexual-al-ex-presidente-del-tc-las-movilizaciones-son-un-grito-de-rabia-por-no-tener-un-proceso-justo.html>

<sup>75</sup> Para más información ver Aracely Farías, “Feminismo a torso desnudo”, *La Tercera*, 28 de diciembre de 2018, acceso el 15 de abril 2021, <https://www.latercera.com/tendencias/noticia/feminismo-torso-desnudo/463078/>

humanos que han sido documentados y denunciados por organismos internacionales, tales como el Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y el propio Instituto de Derechos Humanos de Chile (Somma et. al. 2020).

Las movilizaciones fueron bastante diferentes a las de los últimos procesos de movilización social en 2006 o 2011, y una de sus principales características fue que las marchas, manifestaciones y movilizaciones no tenían liderazgos explícitos e identificables, ni banderas de partidos políticos u organizaciones sociales. Ello llamó mucho la atención, sorprendió a las elites, y en ese contexto se acuñaron frases como que esto “no se vio venir” por una parte, y por otra, que la gente no se iba a entusiasmar. Sin embargo, diversos estudios sobre el proceso social han mostrado precisamente lo contrario (Barozet 2016; Cruz, Donoso y Somma 2017; Somma et al. 2020). El papel desempeñado por las humillaciones hacia diversos grupos de la sociedad, las actitudes políticas y el cambio cultural han sido factores explicativos de una de las mayores crisis sociales y políticas vividas en Chile en su tercera ola democrática (Somma et al. 2020).

El 25 de octubre una movilización masiva de más de un millón personas en Santiago y cientos de miles en todo el país, fue el hito que hizo reaccionar a las elites y como resultado se dio un acuerdo político amplio para dar salida a la crisis mediante el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución.

Las transformaciones que ha experimentado Chile en las últimas décadas constatan que el cambio constitucional es necesario, no solamente por el origen autoritario de la Constitución de 1980, sino porque la sociedad chilena ha cambiado y las actuales instituciones no dan cuenta de aquello (Figueroa y Jordán 2017a). El evidente distanciamiento de las elites de la ciudadanía, especialmente el encapsulamiento o desarraizamiento de los partidos políticos, hacía difícil conectar este nuevo tipo de movilización social (Altman y Luna 2011; Bargsted y Maldonado 2018).

Por otro lado, hay un persistente problema con los altos índices de desigualdad. Si bien el modelo de desarrollo de las décadas de 1990 y 2000 centrado en el “crecimiento con equidad” dio buenos resultados en disminuir los índices de pobreza, este fue insuficiente en términos de reducir la extrema pobreza y la desigualdad. (PNUD 2017; CEPAL 2019; Castillo et al. 2015).

## Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución

El acuerdo del 15 de noviembre de 2019 es el más importante que hemos alcanzado en Chile desde la transición a la democracia. Durante las semanas posteriores al inicio de las movilizaciones sociales de octubre de 2019, se forjaron una serie de reacciones de los distintos actores políticos y sociales en búsqueda de un camino para encauzar las demandas ciudadanas. Veinte y ocho días después de los hechos de ese 18 de octubre, 11 de los 17 partidos políticos que tienen representación en el Congreso Nacional, propusieron un Acuerdo Nacional por La Paz y la Nueva Constitución. Antecedente e impulso de este acuerdo, fue la iniciativa de un grupo transversal de alcaldes<sup>76</sup> de diversos partidos políticos, quienes plantearon la idea de realizar un plebiscito donde la ciudadanía se manifieste democráticamente, si quería, o no, una nueva Constitución. Esto constituyó

---

<sup>76</sup> Para más información ver Daniel Pérez, “El plebiscito convocado por los Alcaldes se llevó a cabo el 7 y 8 de diciembre de 2019”, *Publimetro*, 8 de noviembre de 2019, acceso el 15 de abril de 2021, <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2019/11/08/alcaldes-convocaron-plebiscito-la-constitucion-siguen-discutiendo-contenido-las-preguntas.html>

un hecho inédito en la historia política reciente, dado que los alcaldes en Chile no tienen potestad para convocar a un plebiscito nacional, y tampoco existía la posibilidad de convocar a un plebiscito para el cambio constitucional.

El itinerario constitucional se ordena a partir de dos acuerdos. El Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, y el Acuerdo Complementario, el cual tenía por objetivo dar mayor legitimidad al procedimiento de cambio constitucional a través de la incorporación de medidas legales para la inclusión de nuevos grupos sociales<sup>77</sup>. La diferencia entre ambos acuerdos, y la imposibilidad, por tanto, de que se transformaran en uno sólo, se explica por las posiciones de las principales fuerzas políticas con representación en el Congreso frente al proceso constituyente, lo que tenía un impacto en el desarrollo del proceso legislativo para posibilitar el cambio constitucional. Los tipos de reforma, una constitucional, la otra de leyes electorales, requerían distintos quórum para su aprobación.

El Acuerdo Político por la nueva Constitución, necesitaba una reforma constitucional – del Capítulo XV – por lo que requería dos tercios de los votos de ambas cámaras. Dada la diversidad y fragmentación de partidos políticos en el Congreso eso no era posible sin este acuerdo transversal. Con el objetivo de elaborar un texto de consenso entre las distintas fuerzas políticas que concurrieron al acuerdo, se nombra a una Mesa Técnica Constituyente, compuesta por 14 especialistas que representaban las distintas posiciones políticas<sup>78</sup>.

Pero el acuerdo alcanzado el 19 de noviembre no consideró algunos aspectos relacionados a las características de la Convención Constitucional, especialmente en la necesidad de incluir a actores sociales que fortalecieran la legitimidad del proceso. Esas materias se discutieron por los partidos políticos paralelamente al trabajo de la Mesa Técnica, sin lograr incluir estos aspectos en el acuerdo original. Como resultado de esas conversaciones, se estableció el Acuerdo Complementario, por lo que la reforma al Capítulo XV dejó abierta la posibilidad de hacer reformas a las leyes electorales hasta el 25 de junio de 2020<sup>79</sup>. Las leyes electorales, son leyes orgánicas que requieren tres quintos de los Senadores y Diputados en ejercicio.

## Una Convención Constitucional Paritaria

La Convención Constitucional Paritaria, es una de las principales innovaciones políticas en Chile post transicional. El camino que ha llevado a la fórmula paritaria es una suma de luchas sociales de las mujeres, estrategias políticas, coyunturas críticas, y voluntad de actuar como colectivo por el bien de la democracia en su conjunto<sup>80</sup>. La aprobación de la Ley N°21.216 (2020) constituye el primer paso firme a la posibilidad de la paridad en la representación política en Chile. La aprobación de la Convención Constitucional, por un 79%<sup>81</sup> en el plebiscito del 25 de octubre de 2020, es la ratificación ciudadana de cambios institucionales en pos de una democracia abierta e inclusiva (Figueroa 2021).

---

<sup>77</sup> Diversos medios de comunicación dieron cuenta de ambos acuerdos. Un ejemplo es esta nota: T13, “Comisión técnica llega a acuerdo para proceso constituyente: cuotas de género quedaron pendientes”, T13, 6 de diciembre de 2019, acceso el 15 de abril 2021, <https://www.t13.cl/noticia/politica/Comision-tecnica-llega-a-acuerdo-para-proceso-constituyente-cuotas-de-genero-quedaron-pendientes>

<sup>78</sup> Para más información de la Mesa Técnica Constituyente ver “Mesa Técnica Constituyente”, BCN, acceso el 20 de abril de 2021, [https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle\\_cronograma?id=f\\_cronograma-2](https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-2)

<sup>79</sup> Ver artículo 130 de la Ley N°21.200 que Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República.

<sup>80</sup> En esta línea argumenta en su columna del Diario La Tercera del 7 de marzo de 2020, Alejandra Sepúlveda, Secretaria Ejecutiva de Comunidad Mujer, al describir el proceso como una “gesta”.

<sup>81</sup> Resultados del Plebiscito Nacional por la Nueva Constitución, “Votación Constitución Política 2020”, SERVEL,

Avanzado el acuerdo de partidos, desde Renovación Nacional al Frente Amplio, el debate se dio en torno a la fórmula que permitiera la paridad. Hubo distintas propuestas, desde fórmulas como la doble papeleta<sup>82</sup>, hasta asambleas de mayor número de integrantes<sup>83</sup> que permitieran incorporar más mujeres. Pero el acuerdo político ya definía que la Convención se elegiría del mismo modo que se elige la Cámara de Diputados, es decir un órgano de 155 miembros electos por un sistema proporcional. Esa era la fórmula que se había acordado en 2015 para cambiar el sistema electoral binominal, y probablemente, la que daba más garantías a todos los actores involucrados. Desde ese marco, expertas del ámbito académico y político analizaron fórmulas nacionales e internacionales que hicieran viable la paridad de resultado. El ejemplo más cercano en Chile era la elección del Colegio de Abogados, que en enero de 2019 había incorporado la paridad mediante una fórmula de corrección. Es así como las abogadas y politólogas – estas últimas organizadas a través de la Red de Politólogas – concurren en consensuar propuestas para ofrecer un camino viable a la discusión parlamentaria.

El presidente de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, Diputado Matías Walker, dio inicio a este debate el 13 de diciembre de 2019<sup>84</sup>, convocando a los miembros de la Mesa Técnica, a las organizaciones de la sociedad civil, como la Red de Politólogas, Comunidad Mujer, Corporación Humanas, Asociación de Abogadas feministas (Abofem), entre otras. El debate sobre la necesidad de dotar de amplia legitimidad al proceso constituyente mediante la inclusión de las mujeres como un factor de profundización democrática tuvo alto respaldo social. En mayo de 2018 la revolución feminista<sup>85</sup> se tomaba universidades y calles de las principales ciudades del país, y es esa misma fuerza la que reorienta la movilización social en noviembre de 2019, a través de la puesta en escena del colectivo Las Tesis, con su canción “un violador en tu camino”<sup>86</sup>, resignificando la demanda social ad-portas de un acuerdo político que permitiría el itinerario constituyente inclusivo.

La principal disputa para incorporar la paridad tenía que ver con el mecanismo electoral a incorporar. El acuerdo de noviembre de 2019 se había dado en torno a la mantención de las reglas electorales aprobadas en 2015, lo que daba seguridad a las distintas fuerzas políticas de tener una representación similar a la que ya tenían en el Congreso. La Unión Demócrata Independiente (UDI) ya había manifestado su posición de no apoyar estas medidas de inclusión. Por tanto, la tensión estaba en torno a construir los tres quintos de los votos de ambas cámaras. En la sesión ordinaria N°89 del 19 de diciembre de 2019, inicia el primer trámite Constitucional. De acuerdo al reglamento de la Cámara de Diputados el proyecto debió pasar a Comisión Mixta, trámite que se vio en la Sesión Ordinaria N° 153 del 04 de marzo de 2020. El trámite de finalización se dio el 05 de marzo

---

acceso 20 de abril de 2021, <https://pv.servelecciones.cl/>

<sup>82</sup> Para más información ver NexNews, “Las alternativas para las normas complementarias”, *Nex Prensa Escrita*, 19 de diciembre de 2019, acceso el 15 de abril de 2021. <http://portal.nexnews.cl/showN?valor=QzE1ODA1NFE5NTc0NTgwNjk4MzY3ODI3Mzq0NjU0NTUwNTA0OTU1NDg1MjUwNDk0NTczNjg4MDQ1NTM1NDQ4NDg1MTU1NTA1M0U0NDQ0NDQ0NDQ0NDQ0NA==>

<sup>83</sup> Para más información ver Julieta Suárez, Javiera Arce-Riffo y Jaime Bassa Mercado, “Reglas electorales para una convención legítima en Chile”, *Agenda Pública*, 27 de noviembre de 2019, acceso el 15 de abril de 2021, <http://agendapublica.elpais.com/reglas-electorales-para-una-convencion-legitima-en-chile/>

<sup>84</sup> Sesión de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del 13 de diciembre de 2019. Ver “Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento”, Cámara de Diputadas y Diputados, acceso el 25 de abril de 2021. <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/citaciones.aspx?prmID=1724>

<sup>85</sup> Para más información ver Patricia Luna, “El mayo del 2018 chileno: la revolución feminista se toma la educación y la calle en Chile”, *France24*, 17 de mayo de 2018, acceso el 15 de abril de 2021, <https://www.france24.com/es/20180517-chile-revolucion-feminista-educacion-protestas>

<sup>86</sup> Para más información ver Ana País, “Las Tesis sobre “Un violador en tu camino”: “Se nos escapó de las manos y lo hermoso es que fue apropiado por otras””, *BBC News*, 6 de diciembre de 2019, acceso el 15 de abril de 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50690475>

de 2020, llegándose al acuerdo de fórmula de corrección de acuerdo a la paridad, por distritos y partidos políticos<sup>87</sup>.

La Ley N°21.216 requería tres quintos de los votos de ambas cámaras. El proyecto de ley, boletín 13130-07, fue aprobado en la Cámara de Diputados el 4 de marzo de 2020 con 98 votos a favor, 3 en contra y 52 abstenciones<sup>88</sup>. Aparecen como autores del proyecto diputadas y diputados de Renovación Nacional, dado que a raíz de la enorme disputa que generó el proyecto en los partidos de gobierno, al ser rechazada la iniciativa de oposición, se ingresó un nuevo proyecto, esta vez por parlamentarias de RN. La disputa en el Senado se veía compleja, y en este caso fue clave la coordinación transversal de parlamentarias para generar una estrategia política que permitiera lograr una discusión en profundidad y la posterior aprobación en sala. Las senadoras, lideradas por la presidenta de la Comisión Mujer del Senado, Adriana Muñoz D´Albora<sup>89</sup>, lograron llevar el debate a las comisiones unidas de Constitución y Mujer, dando mayor oportunidad a la aprobación. Luego de la aprobación en dicha comisión, el 5 de marzo de 2020 se aprobaba la iniciativa en el Senado, con 28 votos a favor, 6 en contra y 4 abstenciones.

Los votos para lograr la paridad fueron fundamentalmente de los partidos de oposición, pero es importante señalar, que parlamentarios de Renovación Nacional en la cámara baja dieron sus votos para inclinar la balanza a favor del proyecto, lo que se repitió también en el Senado, aunque en las horas antes la postura mayoritaria de los representantes de RN y Evópoli era la abstención, ante la oposición rígida de la Unión Demócrata Independiente de rechazar mecanismos de inclusión. Las diputadas de los partidos de la coalición de gobierno se mantuvieron sólidas en su convicción de avanzar a la paridad, a pesar de las presiones de sus compañeros de partido, quienes las sindicaron como responsables de que el propio acuerdo del 15 de noviembre pudiera caerse a razón de la inclusión de estas materias. Por esa razón se discutieron los proyectos por separado, por una parte, paridad e independientes, y por otra la posibilidad de incluir escaños reservados para los pueblos indígenas.

## El Mecanismo de Paridad en la Convención Constituyente

La fórmula consensuada incluye paridad en las listas y en el resultado. Por eso es una fórmula, que a diferencia de la ley de cuotas incorporada en la Ley N°20.840, avanza más allá de incorporar la cuota en las listas presentadas por partidos políticos a las candidaturas parlamentarias. El resultado de la aplicación de la Ley N°20.840, que exigía que ningún sexo representara más del 60% de las candidaturas, implicó llegar sólo a un 23% de mujeres electas en el Congreso. A partir de esa experiencia, las mujeres tenían claro que debía asegurarse un mecanismo que garantizara paridad de resultado. Esa discusión ya se había dado en 2015 en torno a la discusión de la Ley N°20.840.

La fórmula aprobada en la Ley N°21.216 incluye la paridad en la declaración de candidaturas. Además, incluye una fórmula de corrección de resultados, luego de aplicada

---

<sup>87</sup> Ver BCN, 2020, “Historia de la Ley N°21.216”, acceso el 15 de abril, <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7733>

<sup>88</sup> Para más información de la votación del proyecto de ley ver “Sala de Sesiones. Detalle de Votación” Cámara de Diputadas y Diputados, acceso el 25 de abril de 2021, [https://www.camara.cl/legislacion/sala\\_sesiones/votacion\\_detalle.aspx?prmIdVotacion=32687](https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmIdVotacion=32687)

<sup>89</sup> El 17 de marzo Adriana Muñoz asume como Presidenta del Senado. En su larga carrera política y parlamentaria, Adriana Muñoz ha sido clave en la agenda de género.

la proporcionalidad establecida en la Ley N°18.700, de no lograrse la paridad, de la siguiente forma:

“a) Se determinará la cantidad de hombres y mujeres que deban aumentar y disminuir, respectivamente, en el distrito, para obtener la distribución mínima indicada en el numeral 1.

b) Se ordenarán las candidaturas asignadas preliminarmente del sexo sobrerrepresentado según su votación individual de menor a mayor.

c) Se proclamará Convencional Constituyente a la candidatura del sexo subrepresentado con mayor votación, a la que no se le haya asignado el escaño preliminarmente, del mismo partido político, en caso de lista de partido político único o pacto electoral, o a la candidatura con mayor votación del sexo subrepresentado, en caso de las listas constituidas entre candidaturas independientes, en lugar de la candidatura asignada preliminarmente de menor votación del sexo sobrerrepresentado.

En caso de que no se pudiese mantener el escaño en el mismo partido, se proclamará Convencional Constituyente al candidato o candidata del sexo subrepresentado más votado de la misma lista o pacto, en lugar del candidato o candidata menos votado del sexo sobrerrepresentado.

Si de la aplicación de esta regla no se logrará el equilibrio de género, se realizará el mismo procedimiento, continuando con la candidatura del sexo sobrerrepresentado siguiente en la nómina de la letra b), y así sucesivamente.

En ningún caso procederá reasignación alguna respecto de los ciudadanos independientes que resulten electos fuera de lista. Sin embargo, éstos se considerarán con el objeto de establecer el cumplimiento de la paridad o diferencia mínima entre sexos a que alude el numeral 1” (Ley N°21.216).

## Reflexiones finales

El proceso de reformas políticas y constitucionales de las últimas décadas se ha dado en el contexto de profundos cambios sociales y políticos. La crisis de legitimidad ha sido abordada desde distintos ciclos de reforma, demandados por la ciudadanía y canalizados por las instituciones en el proceso legislativo y hoy en el proceso constituyente.

El desafío del país en los próximos años es el diálogo abierto y democrático para lograr los acuerdos políticos necesarios para renovar el pacto social, y dar cuenta de una sociedad diversa, y demandante de mayor igualdad e inclusión. El proceso constituyente es una oportunidad para pasar de una sociedad individualista a una más solidaria, y de una democracia de desigualdades a una democracia de inclusión. El contexto de pandemia que ha vivido el país y el mundo desde marzo de 2020 ha profundizado estos quiebres sociales y políticos, y nos ha puesto en la tarea de pensar nuevas formas de ejercer la democracia en tiempos de incertidumbre.

## Referencias

- Aguilera, Paula. 2018. "A un mes de la toma de la UACH: Todo lo que necesitas saber sobre las movilizaciones feministas". *El Desconcierto*, 15 de mayo. Acceso el 15 de abril. <https://www.eldesconcierto.cl/educacion/2018/05/17/a-un-mes-de-la-toma-de-la-uach-todo-lo-que-necesitas-saber-sobre-las-movilizaciones-feministas.html>
- Altman, David. y Juan Pablo Luna. 2011. "Uprooted, but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n°2: 1-28. doi:10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x
- Araujo, Kathya. 2020. *Hilos Tensados. Para leer el octubre chileno*. Santiago de Chile: Editorial USACH.
- Atria, Fernando, Constanza Salgado y Javier Wilenmann. 2017. *Democracia y neutralización. Origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Atria, Fernando. 2014. *Derechos Sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Bargsted, Matías y Luis Maldonado. 2018. "Party Identification in an Encapsulated Party System: The Case of Postauthoritarian Chile". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 10, n°1: 29–68. <https://doi.org/10.1177/1866802X1801000102>
- Barozet, Emmanuelle. 2016. "Entre La Urna, Las Redes Sociales Y La Calle: Las Relaciones Entre Movimientos Sociales Y Partidos Políticos En El Chile Democrático". En *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*, coordinado por Manuel Antonio Garretón, 21-58. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- BCN. 1998. "Plebiscito de 1988 marca el fin del régimen militar". Acceso el 15 de abril. [https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle\\_eleccion?handle=10221.1/63196&periodo=1973-1990](https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63196&periodo=1973-1990)
- BCN. 2020. "Historia de la Ley N° 21.216". Acceso el 15 de abril. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7733>
- BCN. 2019. "Mesa Técnica Constituyente". Acceso el 20 de abril de 2021, [https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle\\_cronograma?id=f\\_cronograma-2](https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-2)
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino. 2007. *Diccionario de Política*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno.
- Bobbio, Norberto. 2009. *Teoría General de la Política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Bouza-Brey, Luis. 2002. "El poder y los sistemas políticos". En *Caminal Badía, Miquel. Manual de Ciencia Política*. España: Tecnos.

- Cámara de Diputadas y Diputados. 2019. "Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento". Acceso el 25 de abril de 2021. <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/citaciones.aspx?prmlD=1724>
- Cámara de Diputadas y Diputados. 2020. "Sala de Sesiones. Detalle de Votación". Acceso el 25 de abril de 2021, [https://www.camara.cl/legislacion/sala\\_sesiones/votacion\\_detalle.aspx?prmlDvotacion=32687](https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmlDvotacion=32687)
- Caminotti, Mariana. 2016. "Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado". En *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, coordinado por Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian, 183-203. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Castillo, Juan Carlos. Alfredo Joignant, Diego Palacios y Maximiliano Tham. 2015. "Inequality, distributive justice and political participation: An analysis of the case of Chile". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 34, n°4: 486-502. <https://doi.org.ezproxy.usach.cl/10.1111/blr.12369>
- CEPAL. 2019. *Panorama Económico y Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Chasquetti, Daniel. 2017. *Sobre Las Reformas Políticas En Chile (2014-2016)*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia e IDEA Internacional.
- Constable, Pamela y Valenzuela, Arturo. 2013. *Una nación de enemigos: Chile bajo Pinochet*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Cristi, Renato y Pablo Ruíz-Tagle. 2006. *La república en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Cruz, Daniel, Sofía Donoso y Nicolás Somma. 2017. "La relación entre ciudadanía, opinión pública y política en Chile: ¿Qué sabemos y por qué importa?". *Notas COES de Política Pública*, n°9.
- Dahl, Robert. 1999. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 1999.
- El Desconcierto. 2018. "Sofía Brito tras denunciar por acoso sexual al ex presidente del TC". *El Desconcierto*, 15 de mayo. <https://www.eldesconcierto.cl/educacion/2018/05/15/sofia-brito-tras-denunciar-por-acoso-sexual-al-ex-presidente-del-tc-las-movilizaciones-son-un-grito-de-rabia-por-no-tener-un-proceso-justo.html>
- Eyzaguirre, Nicolás, Pamela Figueroa y Tomás Jordán. 2020. *Crisis del Híper-Presidencialismo chileno y nueva constitución: ¿cambio al régimen político?*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

- Farías, Aracely. 2018. "Feminismo a torso desnudo". *La Tercera*, 28 de diciembre. Acceso el 15 de abril. <https://www.latercera.com/tendencias/noticia/feminismo-torso-desnudo/463078/>
- Figueroa, Pamela y Tomás Jordán. 2021. "Convergencia Deliberativa: La participación ciudadana en el cambio constitucional, Chile 2016". *Polis Revista Latinoamericana*, vol. 20, n°58: 13-36. <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1579>
- Figueroa, Pamela y Tomás Jordán. 2017a. "El Proceso Constituyente Abierto A La Ciudadanía: El Modelo Chileno De Cambio Constitucional". En *Hacia una nueva Constitución. Balance de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía*, 48-79. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Figueroa, Pamela y Tomás Jordán. 2017b. "La Ruta Hacia Una Mejor Democracia". En *Reformas Políticas En Chile 2014-2016. Análisis Y Evaluación De Las Modificaciones Al Sistema Político Chileno Durante El Gobierno De La Presidenta Michelle Bachelet*, editado por Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 12-52. Santiago de Chile: MINSEGPRES/ Idea Internacional.
- Figueroa, Pamela. 2021. "El largo y sinuoso camino hacia la Convención Constitucional paritaria". En *Mujeres en tiempo de esperanza, crisis y pandemia*, editado por Adriana Muñoz. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional (en publicación).
- Figueroa, Pamela. 2020. "¿Qué hacer con el hiperpresidencialismo chileno? Hacia un equilibrio entre presidente, congreso y ciudadanía". En *7 propuestas para la nueva Constitución de Chile*, editado por Pamela Figueroa y Tomás Jordán. Santiago de Chile: Universidad de Santiago.
- Freidenberg, Flavia y Alva Huitrón. 2017. "¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel". En Flavia *La representación política de las mujeres en México*, editado por Flavia Freidenberg, 1-44. Ciudad de México: INE/UNAM.
- Fuentes, Claudio. 2013a. *El Fraude*. Santiago de Chile: Editorial Hueders.
- Fuentes, Claudio. 2013b. *El Pacto: poder, constitución y prácticas políticas*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.
- Garretón, Manuel Antonio. 2003. *Incomplete Democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2003.
- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinoza, 1992. "¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política? el caso Chileno". *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 5: 133-170.
- Gil, Federico. 1969. *El sistema político chileno*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Heiss, Claudia. 2020. *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?*. Santiago de Chile: Aguilar.
- Huneus, Carlos. 2000. *El régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

- Huneus, Carlos y Avendaño, Octavio, eds. 2018. *El sistema político de Chile*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Jordán, Tomás. 2015. "Siete Tesis sobre una Nueva Constitución y una Propuesta". En *Ideas para el Debate* n°3, editado por Clapes-UC. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile. 2015.
- Le Foulon Carmen y Julieta Suárez-Cao. 2018. "Parlamentarias 2017 y la elección de mujeres: ¿El vaso medio lleno o medio vacío?". En *Mujeres en política: elecciones y protagonistas en perspectiva comparada*, editado por Lucía Miranda y Julieta Suárez-Cao, 95-112. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Linz, Juan. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Latinobarómetro. 2013. *Informe 2013*. Santiago de Chile. [https://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_%202013.pdf](https://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_%202013.pdf)
- Latinobarómetro. 2020. *Informe Chile 2020*. Santiago de Chile.
- Luna, Patricia. 2018. "El mayo del 2018 chileno: la revolución feminista se toma la educación y la calle en Chile". *France24*, 17 de mayo. Acceso el 15 de abril, <https://www.france24.com/es/20180517-chile-revolucion-feminista-educacion-protestas>
- MacLean, Nancy. 2018. *Democracy in chains. The deep history of the radical right's stealth plan for America*. New York: Penguin Books.
- Mardones, Roberto y Sergio Toro. 2014. "¿Cambio de ciclo en Chile? Participación y preferencias electorales en las elecciones chilenas del año 2013". *Nueva sociedad*, n°249.
- Martínez. Arlette. 2017. *Cambios constitucionales y derechos humanos de las mujeres. Por un proceso constituyente inclusivo, participativo y paritario*. Santiago de Chile: Corporación Humanas.
- NexNews. 2019. "Las alternativas para las normas complementarias". *Nex Prensa Escrita*, 19 de diciembre. Acceso el 15 de abril. <http://portal.nexnews.cl/showN?valor=QzE1ODA1NFE5NTc0NTgwNjk4MzY3ODI3Mzg0NjU0NTUwNTA0OTU1NDg1MjUwNDk0NTczNjg4MDQ1NTM1NDQ4NDg1MTU1NTA1M0U0NDQ0NDQ0NDQ0NDQ0NA==>
- OECD. 2017. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- Pérez, Daniel. 2019. "El plebiscito convocado por los Alcaldes se llevó a cabo el 7 y 8 de diciembre de 2019". *Publimetro*, 8 de noviembre. Acceso el 15 de abril. <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2019/11/08/alcaldes-convocaron-plebiscito-la-constitucion-siguen-discutiendo-contenido-las-preguntas.html>

- PNUD. 2020. *Nuevo mapa del poder y género en Chile (1995-2018)*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. 2017. *Desiguales*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. 2014. *Auditoría para la Democracia*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- “Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. 2013”. Acceso el 14 de abril de 2021. [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf)
- Reyes-Housholder Catherine y Beatriz Roque. 2019. “Chile 2018: Challenges to Gender Power from the Streets to La Moneda”. *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 39, n°2: 191-216. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200191>
- Ruíz-Tagle Vial, Pablo. 2012. “El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales”. *Revista de Derecho Público*, n°76: 229-247. [10.5354/0719-5249.2014.35394](https://doi.org/10.5354/0719-5249.2014.35394).
- SERVEL. 2020. “Votación Constitución Política 2020”. Acceso 20 de abril de 2021, <https://pv.servelecciones.cl/>
- Sehnbruch, Kirsten; Siavelis, Peter. 2014. *El Balance: 20 años de Concertación*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Siavelis, Peter M. 2009. “Enclaves de la transición y democracia chilena”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, n°1: 3-21. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X200900010000>
- Siavelis, Peter. 2000. *President and Congress in the Postauthoritarian Chile*. Estados Unidos: Pen State Press.
- Sierra, Lucas. 2015. *Diálogos Constitucionales*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Somma, Nicolás, Matías Bargsted, Rodolfo Disi Pavlic y Rodrigo M. Medel. 2020. “No water in the oasis: the Chilean Spring of 2019–2020”. *Social Movement Studies*. <https://doi.org/10.1080/14742837.2020.1727737>
- Soto Velasco, Sebastián. 2016. “Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional”. Tesis doctoral Universidad de Chile.
- Subsecretaría General de la Presidencia. 2017a. “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía”. Acceso el 18 de abril. <https://datos.gob.cl/dataset/proceso-constituyente-abierto-a-la-ciudadania>

Secretaría General de la Presidencia. 2017b. "Síntesis de Resultados Cuantitativos del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía". Informe del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile.

SERVEL. s.f. "Sitio histórico. Resultados electorales". Acceso el 19 de abril de 2021. <https://historico.servel.cl/>

Suárez, Julieta, Javiera Arce-Riffo y Jaime Bassa Mercado. 2019. "Reglas electorales para una convención legítima en Chile". *Agenda Pública*, 27 de noviembre. Acceso el 15 de abril.

<http://agendapublica.elpais.com/reglas-electorales-para-una-convencion-legitima-en-chile/>

País, Ana. 2019. "Las Tesis sobre "Un violador en tu camino": "Se nos escapó de las manos y lo hermoso es que fue apropiado por otras"". *BBC News*, 6 de diciembre. Acceso el 15 de abril. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50690475>

T13, 2019, "Comisión técnica llega a acuerdo para proceso constituyente: cuotas de género quedaron pendientes", *T13*, 6 de diciembre, acceso el 15 de abril, <https://www.t13.cl/noticia/politica/Comision-tecnica-llega-a-acuerdo-para-proceso-constituyente-cuotas-de-genero-quedaron-pendientes>

Valenzuela, Arturo y Samuel Valenzuela. 1983. *Los Orígenes de la Democracia. Reflexiones Teóricas sobre el caso de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Véliz, Claudio. 1984. *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Editorial Ariel.

## III.6 Partidos políticos y sociedad en Chile: entre ilegitimidad y centralidad. Stéphanie Alenda.<sup>90</sup>

### Introducción

El declive mundial de la influencia de los partidos políticos en el que han reparado varios académicos desde la década de 1990 ha mantenido e incluso acelerado su ritmo. Este proceso plantea una serie de desafíos a las democracias, como la reducción de la rendición de cuentas de las autoridades partidarias ante los miembros de sus partidos o el aumento de las dificultades para canalizar las demandas sociales, con costos para el estado de derecho.

En muchas democracias avanzadas, los partidos políticos han visto fuertemente reducida su capacidad para reclutar y retener miembros, movilizar a sus votantes preservando su lealtad, representar a sus electorados y revertir una desafección política generalizada. El debilitamiento de los partidos tradicionales ha ido también de la mano con una fuerte caída del apoyo a los partidos de centro-izquierda en países como Francia, Italia, Alemania y el Reino Unido, y un aumento de la polarización con el fortalecimiento de la derecha radical en Europa y las Américas. En paralelo, una nueva izquierda radical se abrió paso, con capacidad de acceder al gobierno central como en Grecia o España, u obtener éxitos electorales a nivel legislativo. Chile no ha sido ajeno a estas tendencias globales de desafección política, declive de la militancia, fortalecimiento de los extremos, y creciente divorcio entre la sociedad y la “clase política”.

Además de los rumbos iliberales de las democracias a nivel macro, el nivel meso de la política también enfrenta desafíos. Uno de ellos es que muchos aspectos de la política parecen volverse más personalizados y centrados en los actores individuales del proceso político. Históricamente, los partidos políticos han desempeñado un papel fundamental en la agregación de los intereses de los votantes a través de sólidas plataformas programáticas, en particular en Europa, la región en la que tomaron su forma moderna y alcanzaron los niveles más altos de institucionalización. Ahora, la literatura especializada apunta diferentes factores como causas de su deslegitimación entre los cuales la convergencia ideológica entre partidos liberales y socialdemócratas, la incapacidad de los partidos más antiguos para congeniar con los diversos intereses de las sociedades contemporáneas, o el fracaso de la democracia liberal en lograr el bienestar de todos los ciudadanos.

Si bien el argumento de la baja representatividad o su imagen de “organizaciones oligárquicas” (Michels 1911) son tan antiguos como el mismo fenómeno partidario, esa desconfianza ha tendido a radicalizarse, lo que refleja la creciente influencia de los apologistas de la democracia directa que llaman a prescindir de los “cuerpos intermedios” (partidos, sindicatos, asociaciones). Otros, más que escribir obituarios, han reparado en la resiliencia de los partidos y en su carácter a la vez “endémico y esencial para la gobernanza democrática” (Masket 2016: 4), recordando las palabras de Schattschneider (1942) sobre las democracias modernas impensables sin ellos. Estas visiones contrastadas reflejan una doble tendencia: por un lado, el debilitamiento de una las funciones tradicionales de los partidos —su capacidad de integración sociopolítica— expresada a través de una incapacidad creciente de convertir demandas sociales en oferta política; por otro lado, la

---

<sup>90</sup> Este capítulo forma parte del proyecto Fondecyt Regular N°1191083.

centralidad e incluso el reforzamiento de su función electoral y monopolio sobre la selección de candidatos, síntoma de una “hiper-profesionalización” (Ethuin y Lefebvre 2015) que explica en parte el divorcio con la sociedad y la erosión de sus anclajes sociales.

La primera parte de este trabajo realiza un breve recorrido por los principales enfoques teóricos que permiten pensar las transformaciones de la relación entre los partidos y la sociedad. Analizamos las razones tanto institucionales, estructurales como endógenas a los partidos que permiten explicar su baja capacidad de revertir la crisis de la intermediación política. La segunda parte propone disociar analíticamente lo que la teoría sobre la institucionalización de los sistemas de partidos tiende a confundir: por un lado, la legitimidad social de los partidos que miden las encuestas de opinión; por el otro sus anclajes sociales que pueden ser aprehendidos mediante encuestas a su membresía. Poniendo el foco en la diversidad y evolución de aquellos anclajes, planteamos que éstos, en su dimensión cultural e identitaria, juegan un rol clave en la función electoral de los partidos (a mayor arraigo, mayor peso electoral pero también mayor probabilidad de difundir un mensaje que resulte atractivo a eventuales simpatizantes), al proveerles recursos organizacionales claves que les permiten mantenerse como uno de los principales mediadores de la democracia representativa.

## Quiebre de la columna vertebral e ilegitimidad social

Los partidos políticos han sido estudiados bajo dos prismas principales: un enfoque societal o sociológico y otro, más politológico u organizacional. Influenciado por la perspectiva marxista según la cual los partidos son expresiones de las clases sociales, el enfoque sociológico vincula específicamente a la izquierda con la defensa de una posición de clase dominada y la crítica al orden capitalista y a la derecha con lo opuesto. Su formulación más notable se encuentra en la teoría sobre la formación de los sistemas de partidos en Europa de Lipset y Rokkan (1967), según la cual cada partido es la expresión de oposiciones sociales o culturales antiguas (centro/periferia, Estado/Iglesia, urbano/rural), que preexisten a aquella formación. Según este planteamiento, izquierda y derecha se estructuran en base a un proceso histórico fundamental, la revolución industrial, que da lugar, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, a una oposición entre los detentores del capital (la burguesía) y las fuerzas que representan el mundo del trabajo industrial (el proletariado obrero). En cuanto a sus diversas expresiones (partidos conservador, liberal, demócrata-cristiano, socialdemócrata, comunista...), dependen de la naturaleza de los clivajes sociales y culturales propios de la historia de las configuraciones institucionales de cada sociedad. En otras palabras, se enmarcan en configuraciones nacionales diversas y específicas, que contribuyen a explicar el peso relativo de las izquierdas y derechas, su fragmentación ideológica u organizacional o sus divisiones en función de líneas de fractura más o menos marcadas en cada contexto.

Dada la estabilidad del sistema político chileno, este enfoque se impuso naturalmente en la ciencia política nacional (véanse entre otros Dix 1989; Scully 1992; Valenzuela y Scully 1997; Valenzuela 1995; Tironi y Agüero 1999; Valenzuela 1999; entre otros). En términos ideológico-programáticos, el sistema de partidos chilenos hasta 1973 fue reconocido como excepcional en la región debido a su estructuración temprana y duradera en base a dos fisuras generativas (clivajes) predominantes: el conflicto clerical-secular y el conflicto socioeconómico. Pero es fundamentalmente en torno al clivaje de clase que los partidos chilenos se ubicaron desde 1930 en un continuo que iba desde la

derecha hasta la izquierda. El clivaje de clase terminó incluso absorbiendo el clivaje religioso (Valenzuela 1999). En este continuo, se distinguen tres corrientes tradicionalmente conocidas en la política chilena como los “tres tercios”: la derecha vinculada a los sectores más acomodados de la sociedad y representada tradicionalmente por el Partido Liberal (1849) y el Partido Conservador (1851), y en el periodo pre-73 por el Partido Nacional (1966); el centro vinculado a los intereses de la clase media representados históricamente por el Partido Radical (1863) y el Partido Demócrata Cristiano (1957); la izquierda vinculada a los intereses de los sectores populares y la clase trabajadora, representada históricamente por el Partido Socialista (1933) y el Partido Comunista (1922).

Desde la sociología, Manuel Antonio Garretón presentó al sistema de partidos previo al golpe de Estado como la “columna vertebral” de la sociedad, la cual articulaba los actores sociales con el Estado mediante un “tejido de relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y estructura política partidaria” (Garretón 1983: 32). A raíz de su desmembramiento durante el régimen militar, la oposición osciló entre dos propuestas para refundar la política: la construcción de una nueva columna vertebral desde la sociedad civil y los movimientos sociales exclusivamente, o la reconstrucción de la antigua bajo nuevas condiciones.

La principal debilidad de este enfoque societal radica en no permitir dar cuenta de la evolución de los sistemas de partidos ni de sus transformaciones recientes. Al contrario, los partidos aparecen “congelados” a principios del siglo XX, viéndose reducidos a meras “expresiones” de los clivajes. Sin embargo, este enfoque perdió vigencia a medida que fue declinando la clase como único predictor del voto y emergieron en el sistema de partidos líneas divisorias menos nítidas, superpuestas o en competencia (Alcántara y Luna 2004; Elgueta y Herrera 2013), restando fuerza a la asociación natural entre derecha y clase dominante. Tironi, Agüero y Valenzuela (2001) mostraron por ejemplo que el perfil sociológico de los electores de Ricardo Lagos en 2000 no difería significativamente de los de Joaquín Lavín. El despegue electoral sin precedente de la UDI se debió también en parte a la conquista de electores centristas (Navia 2000), demostrando la efectividad de la estrategia de moderación programática adoptada desde esa fecha por la derecha. Este punto de inflexión puede ser visto como la piedra angular de un proceso de configuración de una nueva centro-derecha. En la elección de 2017, se repitió ese escenario con el probable trasvasije de votos de entre 40% y 60% de quienes habían optado por Carolina Goic en primera vuelta, a la candidatura de Sebastián Piñera que logró incluso captar una porción minoritaria pero significativa de los votantes de los candidatos de la izquierda (Guzmán-Concha 2017). Con eso, Piñera se convirtió en el mandatario más votado en Chile desde la elección de 1993.

Tanto el nuevo clivaje político-cultural dictadura/democracia que organizó la competencia electoral desde 1990 en dos grandes bloques dejando atrás el modelo de los “tres tercios”, como los incentivos institucionales del sistema binominal contribuyeron a congelar al sistema de partidos a nivel de las elites políticas (Luna y Mardones 2010), concentrando entre las manos de las dirigencias partidarias el poder de decisión relativo a quienes saldrían electos en el Congreso, y dejando poco margen de influencia a los militantes o simpatizantes de los partidos.

Junto con el diagnóstico del divorcio consumado entre los partidos y la sociedad civil, se fue así instalando la idea de una crisis terminal del sistema de partidos en Chile (Luna 2017), que seguía sin embargo el mismo patrón de desafección ciudadana hacia la cosa pública y aumento de la abstención observable en el mundo. En la región, la noción de institucionalización de los sistemas de partidos (ISP)<sup>91</sup> desarrollada en particular en el

---

<sup>91</sup> Para mayores detalles sobre las aplicaciones y críticas a esta noción, remitimos a Stéphanie Alenda y Carlos Varetto, “Ni crisis ni panaceas. Dinámicas y transformaciones de los sistemas partidarios en América Latina”,

libro de Mainwaring y Scully, *Building Democratic Institutions* (1995) desempeñó un rol clave en ese diagnóstico, develando en particular las fallas de dos de las funciones tradicionales de los partidos políticos: su capacidad de representar y canalizar los intereses sociales expresados a través de grandes clivajes (en particular la clase) y su organización a partir de plataformas ideológicas o programáticas susceptibles de movilizar a los electorados con ofertas claras y coherentes. En el caso de Chile, Juan Pablo Luna y David Altman (2011) mostraron que la estabilidad, medida a través de una baja volatilidad electoral, coexistía con otras características típicas de los sistemas de partidos no institucionalizados, como los bajos niveles de anclaje y legitimidad social, y la presencia de organizaciones partidarias débiles.

Las protestas estudiantiles de 2011 dieron la razón a ese diagnóstico. Pusieron en evidencia la “autonomización” de una protesta conducida por movimientos sociales capaces de llevar a cabo sus reivindicaciones sin la ayuda de partidos que inspiraban niveles de desafección cada vez mayores (Somma y Bargsted 2015). Mientras en 1993, más del 80% de la población mencionaba sentirse cercana a algún partido político, según la encuesta CEP, el nivel de confianza en ellos se había desmoronado en 2020, alcanzando apenas un 2%.

Las reformas políticas implementadas durante el segundo mandato de Michelle Bachelet (2014-2018) buscaron revertir esa caída y revitalizar la democracia. En 2015, el cambio del sistema electoral binominal por un sistema proporcional moderado inclusivo tuvo por efecto el descongelamiento del clivaje político-cultural que había instalado el plebiscito de 1988. Adicionalmente, el estallido de escándalo de corrupción en 2015 condujo a la implementación de reformas que buscaron fortalecer los partidos políticos y su financiamiento público, marcando un antes y un después en la relación entre el dinero y la política, con la prohibición del financiamiento de campañas por parte de las empresas y la imposición de límites al gasto electoral. Se redujeron también los requisitos para la formación de nuevos partidos, se extendieron las primarias a su nivel interno y se promovió un sistema de cuotas de género (Suárez-Cao y Le Foulon 2018).

Estas nuevas modalidades de organización de la competencia política abrieron una ventana de oportunidad para las formaciones políticas más jóvenes y pequeñas como Evolución Política (Evópoli) que se unió a su coalición madre, Chile Vamos, primero como movimiento y luego como partido en 2015; o nuevas formaciones de izquierda que terminarían agrupándose en el Frente Amplio (FA) en 2017. Ante el fracaso de la Nueva Mayoría en dar continuidad a su oferta reformista en el marco de un nuevo gobierno, el FA se potenció como alternativa para superar la dicotomía del llamado “duopolio” Chile Vamos/Nueva Mayoría, buscando emular el prototipo de la “organización de masas” institucionalizada (Levitsky y Roberts 2011): el Frente Amplio uruguayo. Esas reconfiguraciones políticas empujaron a los partidos más antiguos a adaptarse mediante la ampliación de la parrilla de sus candidatos en las elecciones parlamentarias, cierto recambio dirigencial e ideológico. Por último, el estallido social de octubre de 2019 puso al descubierto las varias paradojas del sistema político chileno: los partidos no tuvieron ningún protagonismo en la conducción del octubre chileno, perdiendo incluso casi 15.000 afiliados desde el inicio de las protestas, a pesar de la sintonía de la izquierda con las demandas de la calle. Pero no por ello los partidos se devaluaron como formas de organización para defender intereses y objetivos compartidos. Bajo la nueva ley, pasaron a ser 30 en febrero 2021, entre los constituidos y en formación.

Una primera constatación es que los partidos nuevos como los que forman parte de la coalición del FA, no lograron revertir el déficit de legitimidad de sus pares más antiguos —una de las dimensiones consideradas por Mainwaring y Torcal (2005) para definir la

institucionalización—. Lo que muestra al contrario la encuesta CADEM (estudio N°377) es que entre marzo-abril de 2021, la aprobación ciudadana respecto al trabajo desempeñado por el FA no superaba un 19%, vs. un 26% para Chile Vamos. Al menos tres son las razones susceptibles de explicar esa baja capacidad de reconexión con la sociedad: primero, las condiciones institucionales dificultan la construcción de organizaciones partidarias fuertes, dado que el cambio de sistema electoral sumado a la reciente ley de partidos han tendido a propiciar la fragmentación partidaria; segundo, la sociedad civil sigue reflejando la atomización estructural impuesta en dictadura volviendo poco probable la organización de un movimiento de movimientos con un norte común, proyección en el tiempo, y dispuesto a impregnar un cauce unitario e institucional a demandas sociales unificadas. Tercero, la fragmentación interna del FA refleja un déficit más severo por ser de carácter endógeno: la ausencia de un “aglutinante” entre múltiples identidades, de un “ethos compartido” (Durán Migliardi 2020), más allá de la oposición a un otro antagónico o la crítica al “modelo”. En ausencia de ese “aglutinante”, resulta imposible asociar duraderamente a sus miembros en una “cooperación competitiva” o coordinación de intereses, retomando la definición sociológica de partido político que da Weber (1922).

Sin embargo, las evidentes fallas en la capacidad de articular la representación política que no han logrado revertir las nuevas formaciones políticas no significan que los partidos se encuentren en situación de ingravidez social (Lefebvre 2016). Si bien su implantación ha sufrido una indudable erosión en el tiempo, de magnitud variable en función de los partidos y contextos nacionales<sup>92</sup>, sostenemos que la existencia de estos anclajes sociales, aunque debilitados en el caso de las colectividades tradicionales y difíciles de construir en las nuevas, desempeñan un rol central en el ejercicio de su función electoral. Permiten la movilización electoral de grupos sociales más o menos específicos, tanto a través su base militante como de sus líderes locales. A continuación, examinamos la evolución y diversidad y de aquellos anclajes recurriendo a encuestas a miembros de los partidos. Hacemos hincapié en su dimensión cultural e identitaria susceptible de proveer recursos para un fortalecimiento organizacional de geometría variable.

## Centralidad y déficit de intermediación de los anclajes sociales

Precisamente porque la erosión de los anclajes sociales y el declive de la militancia son fenómenos globales e históricos, rayaría en el anacronismo pretender medir la idoneidad de los partidos con la vara del tipo ideal del “partido de masas” (Duverger 1951), que tuvo su apogeo en América Latina durante la implementación del modelo estatista de industrialización por sustitución de importación (ISI) a mediados del siglo XX, relacionándose con la existencia de una clase trabajadora urbana sindicalizada y movilizable en función de una plataforma programática.

Aunque ese tiempo haya pasado, los “mundos sociales de pertenencia” (Vommaro

---

<sup>92</sup> Katz y Mair han buscado explicar el desplazamiento de los partidos europeos de la sociedad civil hacia el Estado mediante el modelo del partido-cartel. En un sistema cartelizado, los partidos tanto de gobierno como de oposición suelen cooperar para mantener su posición y acceso a recursos estatales de los que dependen su funcionamiento y supervivencia. Se vuelven por lo tanto indiferentes a su número de miembros, reducen su tamaño y tienden a una hiper-profesionalización. Aunque puede ser cuestionable aplicar esta noción al sistema de partidos chileno considerando la implementación tardía de una ley de financiamiento público de los partidos, varias características del “duopolio” dan cuenta de una dinámica similar. Ver Richard Katz, y Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol. 1, n°1 (1995): 5-28.

2020) de los partidos no han dejado de dotarlos de una capacidad organizacional, de resiliencia, reflejando a la vez una cultura más o menos sedimentada en función de la edad y trayectoria partidaria. Esta cultura es importante pues expresa de manera práctica lo que la literatura entiende por vínculo *programático*: un conjunto articulado de ideas y principios, una visión del mundo ordenada secuencialmente que orienta la práctica. Estos anclajes sociales contribuyeron a dar existencia a organizaciones partidarias fuertes o “instituciones partidarias”<sup>93</sup> (Alenda 2014). Antes de ilustrar esta idea con referencias empíricas a los “viejos” partidos del sistema político chileno y dado que no disponemos de datos de encuesta sobre el FA, examinaremos los vínculos que los dirigentes de otro de los partidos de creación reciente —Evópoli— declaran tener o haber tenido con organizaciones sociales, recurriendo a los resultados de una encuesta aleatoria aplicada en 2015-2016 al 91% de sus estratos dirigenciales (desde el nivel comunal al nacional)<sup>94</sup>.

A la pregunta “¿Ha tenido o tiene Ud. actualmente participación en algún grupo, organización, asociación, centro o fundación distinta de su partido?”, entre quienes respondieron positivamente, la diferencia entre Evópoli y la UDI y RN aparece notoria (Pelfini y Rueda 2020). A través de sus líderes, el joven partido se vincula en mayor medida que sus pares con grupos de interés de alcance regional o nacional (las menciones van desde el Movilh a la fundación Iguales pasando por *advocacy groups* como la Confederación de Padres y Apoderados de Colegios Particulares Subvencionados de Chile, sindicatos o asociaciones gremiales) pero casi no tiene presencia (menos del 10%) en las organizaciones locales, donde la UDI y RN conservan raíces. Comparando los partidos, los dirigentes de Evópoli son quienes más se relacionan con una diversidad de centros de estudios, que van desde Horizontal a Avanza Chile, LyD o la fundación Jaime Guzmán (Alenda, Gartenlaub y Fischer 2020).

Estos resultados muestran que los mundos sociales de pertenencia de Evópoli, al menos cuando se fundó el partido, eran esencialmente elitistas. El nivel socio-cultural de los dirigentes encuestados —donde predominaban los menores de 45 años (Alenda, Le Foulon y Del Hoyo 2020)— lo comprueba también, haciendo de Evópoli un símil del Frente Amplio en cuanto al origen social de sus dirigentes (lo que faltaría validar con datos de encuesta en el caso del FA). Estos resultados ponen al descubierto la dificultad para las formaciones más jóvenes de reconectarse con la sociedad civil, en particular con los sectores medios y populares, teniendo en cuenta las coacciones institucionales y estructurales que deben además enfrentar. Sin embargo, dado que los partidos de derecha suelen acercarse más al tipo ideal de “partidos de cuadros” (Duverger 1951) que no buscaron dotarse de una estructura formalizada capaz de conquistar amplias mayorías sociales, que “de masas”, la comparación debería tener presentes esas diferencias de naturaleza.

Respecto a los partidos de derecha más antiguos, la misma encuesta muestra al revés una participación significativa de los dirigentes en organizaciones locales (es el caso de un 40% de los dirigentes de RN y un poco más de un tercio de los de la UDI), y en segundo lugar en grupos de interés. Aunque la pregunta no permitió recoger eventuales variaciones en el tiempo, la irrupción de la UDI en las poblaciones durante la dictadura ha

---

<sup>93</sup> Sobre la noción de “institución partidaria”, remitimos al capítulo de Julien Fretel, «Habiter l’institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisans», en *Sociologie de l’institution*, dir. por Jacques Lagroye y Michel Offerlé, (Paris: Belin, 2011), 195-217.

<sup>94</sup> La encuesta fue aplicada a un total de 694 líderes de los cuatro partidos de Chile Vamos y a 104 dirigentes de Evópoli, en el marco del Proyecto Fondecyt N°1151503 (para mayores detalles sobre la metodología, ver Carmen Le Foulon et al., “Metodología de la encuesta a dirigentes de Chile Vamos”, en *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, ed. por Stéphanie Alenda (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2020), 347-356.

sido ampliamente documentada, al igual que sus éxitos electorales posteriores en los sectores populares (Soto 2016; Joignant y Navia 2003; Alenda 2014). Si bien éstos se explican en parte por las redes locales construidas al alero del régimen militar, cabe notar que la UDI las cultivó y extendió en democracia recurriendo a una ingeniería territorial que le permitió ampliar su presencia en distritos y comunas populares urbanas, pero también crecer hacia los sectores medios moderando su oferta, como ya se mencionó. Esto no significó abandonar la estructura de partido “de cuadros” que tendió a reforzar el sistema binominal al favorecer la concentración del poder en quienes ocupaban cargos de elección popular a nivel parlamentario, lo que redundó en el congelamiento del sistema de partidos a nivel de las elites políticas. En cambio, sí implicó transitar hacia un marco organizacional más *catch-all* (Kirchheimer 1966). Disponemos de pocos estudios sobre RN, del que podemos sin embargo suponer un tránsito similar a la UDI, aunque no sincrónico debido a la competencia histórica entre ambas colectividades; a sus diferencias estratégicas, doctrinarias y organizacionales.

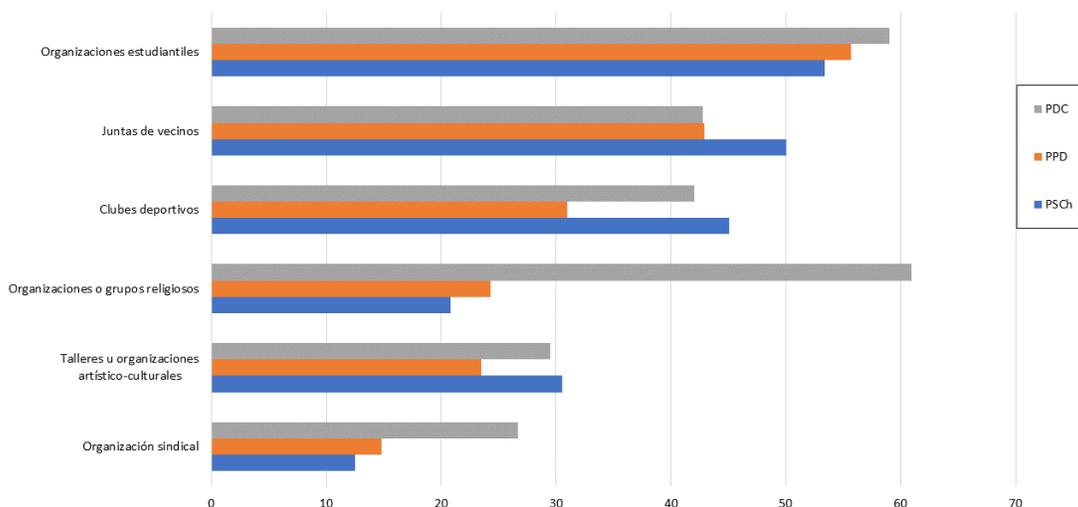
Lo que sugieren por lo tanto estos resultados es la existencia de un trabajo de (re)implantación territorial de ambas colectividades en los distritos y comunas que iban conquistando, que se sumó a la ampliación de sus bases de apoyo tras rechazar paulatinamente el dogmatismo ideológico con el fin de convertirse conjuntamente en una opción electoral mayoritaria.

La trayectoria de los partidos de centro-izquierda en Chile muestra la tendencia inversa, dando los principales argumentos a la crisis del sistema de partidos. En el marco de otra encuesta no aleatoria aplicada en 2006-2007 esta vez a 996 dirigentes de la ex Concertación, examinamos la inserción social de los tres principales partidos de la coalición que gobernó Chile entre 1990 y 2010 a través de la participación de sus dirigentes, a lo largo de su vida, en diferentes tipos de organizaciones sociales. Por un lado, observamos cierta similitud en el enraizamiento social del Partido Socialista (PSCh), Partido Por la Democracia (PPD) y Partido Demócrata Cristiano (PDC) en tres espacios centrales, típicos de los partidos de “creación externa” (Duverger 1951) que se han acercado históricamente a la estructura “de masas”: los sindicatos y las asociaciones de estudiantes o agrupaciones universitarias que han tenido una gran influencia en la aparición de los primeros partidos de izquierda; y las organizaciones católicas que dieron forma, en Europa, a los partidos cristianos de derecha.

A estos tres tipos de organizaciones sociales, se suman, a nivel local, la participación en juntas de vecinos, clubes deportivos y talleres u organizaciones artístico-culturales, entre otras (ver figura III.6.1). Los resultados confirman que PSCh y PPD comparten la misma matriz de izquierda, como se aprecia en las diferencias con el PDC en materia de socialización religiosa. El 61% de los dirigentes del PDC reconocía una participación a lo largo de su vida en grupos religiosos, vs. apenas un 24% en el PPD y un 21% en el PSCh. Un tercer resultado llamativo es la baja participación declarada en organizaciones sindicales cuando sabemos que aquellos vínculos fueron constitutivos de la identidad de las izquierdas y la democracia cristiana antes de 1973. Desde su fundación en 1933, el PSCh había estado ligado al mundo sindical tras conquistar la dirección de la Confederación Nacional Sindical (CNS) creada ese mismo año. Por su lado, el PDC desde la escisión de la Falange del Partido Conservador en 1935 recibió la influencia de un catolicismo social reflejado en la doctrina social de la Iglesia, que alentaba el sindicalismo cristiano. Entre los veinticuatro puntos fundamentales de la Falange nacional figuraba en efecto “la defensa de la organización de los trabajadores sobre bases sindicales” (citado por Grayson 1968: 475). Las diferencias entre el PDC (1957) y el PSCh afloraron sin embargo en torno al carácter “clasista” de la declaración de principios de la CUT que alejó a los representantes demócratacristianos de la participación en la dirección de la Central (Arrate y Rojas 2003: 321). Entre los dirigentes encuestados en 2006-2007, solo el 27% de los DC declaraba

haber participado a lo largo de su vida en este tipo de organizaciones, duplicando la tasa del PSCh (12,5%) y PPD (15%). En síntesis, la baja participación en organizaciones sindicales ya corroboraba tanto el declive del movimiento sindical como de dos de sus principales brazos partidarios.

Figura III.6.1. Participación en organizaciones sociales de los dirigentes de la ex Concertación (% de respuestas “Si”)

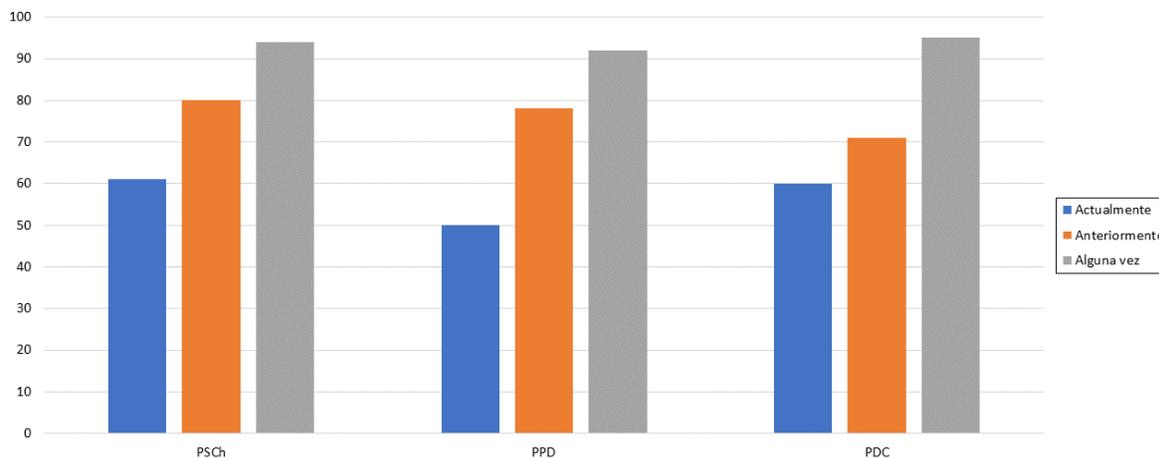


Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a dirigencias de partidos (Fondecyt n°10611034).

Una pregunta realizada a los dirigentes del PSCh y PPD permitió distinguir entre la participación actual, anterior y alguna vez en las organizaciones sociales mencionadas. Si bien confirmó, por un lado, una disminución del arraigo social de los tres principales partidos de la ex Concertación; evidenciaron al mismo tiempo que la participación social de los dirigentes, al inicio del primer gobierno de Michelle Bachelet, se mantenía significativamente alta incluso en el PDC<sup>95</sup>, alcanzando un 62% en el caso del PSCh, un 49% en el PPD, y un 59% en el PDC (figura III.6.2).

<sup>95</sup> En el PDC, se preguntó por la participación en organizaciones sociales durante diferentes tramos etarios (“Antes de los 19 años”, “Entre los 20 y 35 años”, etc.), por lo que para este partido la opción “actualmente” registra la participación en alguna etapa de la vida cercana a la edad que los dirigentes tenían cuando respondieron la encuesta. Por su parte, “anteriormente” abarca la participación en una organización social 20 años antes de la edad que tenía el dirigente al momento de contestar.

Figura III.6.2. Participación en organizaciones sociales de los dirigentes de la ex Concertación.



Fuente: Elaboración propia en base a Alenda y Sepúlveda (2009).

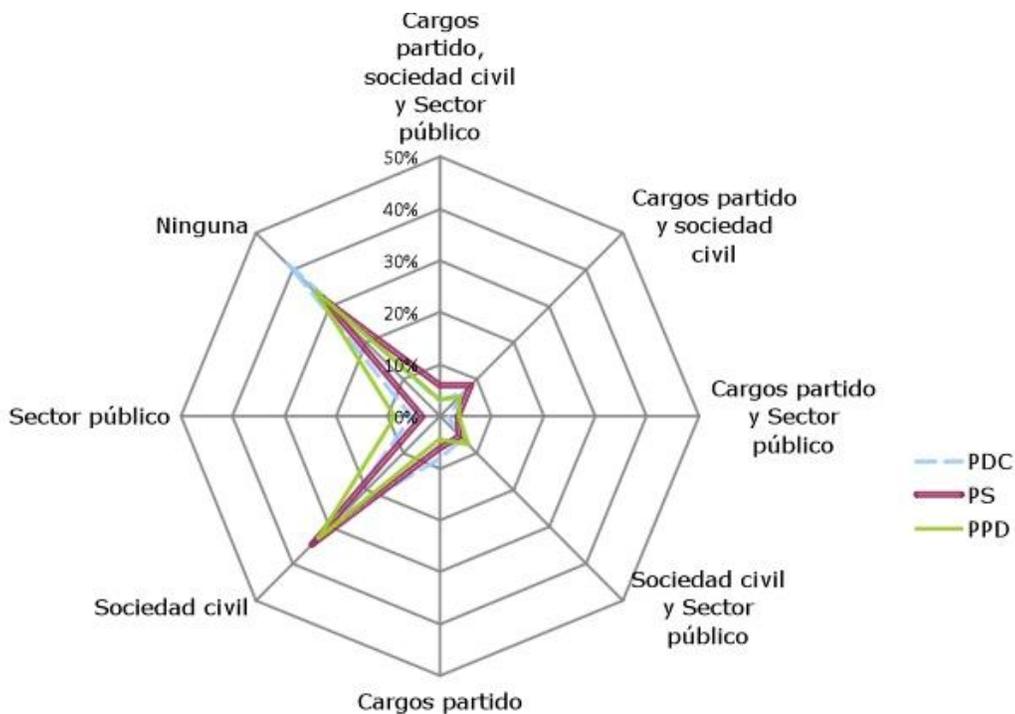
Se observaron también variaciones en función del tipo de cargo ocupado (Alenda y Sepúlveda 2009): cuanto más altos éstos (cargos nacionales), menor aparecía la tendencia a participar en alguna organización social. Estos resultados permitieron suponer la existencia de dirigentes comunales que actúan como piezas fundamentales dentro de máquinas electorales bien aceitadas a nivel subnacional, particularmente activas en periodos electorales. Sin embargo, esto no implica que se deba reducir el juego político local al mero despliegue de intercambios clientelares de costo-beneficio entre individuos y clientes “rehenes”, y por consiguiente a la sola instrumentalización de las organizaciones sociales en cuestión. Para empezar, varios estudios han mostrado el carácter moral de las relaciones clientelares, en las que la confianza mutua constituye una dimensión clave del intercambio (Vommaro y Quirós 2011). Pero, sobre todo, la pluralidad de espacios con los que aparecen vinculados los partidos de la ex Concertación les proveyó también una fuente de recursos morales y cognitivos susceptibles de orientar las prácticas políticas, entregando marcos identitarios a veces distintivos, otras veces convergentes a las organizaciones. El hecho de que podamos distinguir una matriz de izquierda de otra matriz socialcristiana mirando la implantación diferenciada del PSCh/PPD y PDC es ilustrativo de aquello. Resultaría asimismo artificial separar la conquista del poder u obtención de ventajas personales de parte de los dirigentes de la función de representación de intereses sociales, ambas dimensiones contenidas en la definición de partido político de Weber (1922).

Una tercera encuesta aleatoria aplicada en 2008-2009 a unos 1600 militantes de los tres mismos partidos confirma lo anterior. Cabe primero precisar que la categoría de militante fue operacionalizada como aquellos adherentes más activos que habían participado en alguna elección interna de los tres partidos, por lo general la más cercana al momento de la encuesta. La selección fue bietápica y estratificada, con unidades de primera etapa (comunas) y de segunda etapa (personas). Desplazamos el foco hacia la militancia para examinar su inserción en organizaciones de la sociedad civil interesándonos, entre otras dimensiones, por su presencia en diferentes esferas: la sociedad civil (al haber participado o participar en alguna organización de carácter social), la estructura partidaria

(al ocupar actualmente o en el pasado un cargo en la orgánica partidaria) y el Estado (al ocupar un cargo en el sector público).

Al analizar el multi-posicionamiento de los militantes en categorías multivariantes excluyentes (ver figura III.6.3), representativas de las mismas tres esferas, llama la atención la poca conexión entre ellas. Destacan dos principales grupos de militantes que se repiten en los tres partidos: el primero concentra la presencia de los militantes en la sociedad civil, sin que tengan vínculos formales con las estructuras directivas de sus partidos (lo que coincide con la definición que la literatura da de un “militante”), ni relación con los demás espacios. Menos del 10% ha estado posicionado a la vez en alguna organización social y en su partido, porcentaje levemente más alto en el caso del PSCh, similar al de quienes han estado posicionados a la vez en el Estado y la sociedad civil, donde despunta el PPD. El segundo grupo pone en evidencia un porcentaje significativo de militantes que no tienen presencia en ninguna de las tres esferas.

Figura III.6.3. Presencia de los militantes en Estado, partidos y sociedad civil.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a militantes de partidos (Fondecyt n°10611034).

Estos resultados nos llevan a dos interpretaciones: confirman por un lado la existencia de alrededor de un 45% de militantes que han sido relativamente activos en sus partidos respectivos (votando para empezar en elecciones internas) sin nunca ocupar un cargo en ellos ni en el aparato estatal. Por otro lado, aunque las respuestas obtenidas a la pregunta de la participación alguna vez en organizaciones sociales no permitieron establecer tendencias claras respecto a su eventual declive en el tiempo, la opción “ninguna” en la que se reconoce otro segmento importante de la muestra (más del 40% en el caso del PDC) releva la existencia de militantes presos de lo que Kenneth Roberts (1998) llama el síndrome de la “desorientación”. Esta noción remite a la anomia social que

acompañó el quiebre de las identidades partidarias tradicionales durante la transición, tanto más fuerte en el caso del PSCh cuanto más participativo era su ethos. La elitización y profesionalización del partido, su estrategia de desmovilización de cuadros y militantes, junto con la caída de su sistema de creencias sumieron a los miembros activos en un rechazo y desconfianza hacia todo tipo de proyecto colectivo. Asimismo, este patrón de clausura de la élite política sobre sí misma caracterizó en mayor o menor grado a los tres principales partidos de gobierno cuyas políticas terminaron de desdibujar la identidad programática de las izquierdas en particular —el PSCh y PPD—, debilitando aún más sus vínculos con sus bases de apoyo tradicionales. Por su parte, el PDC tuvo que lidiar con los efectos de la secularización de la sociedad, las disputas internas en torno a sus dos almas y el hecho que la derecha avanzara paulatinamente hacia el centro.

Según los datos del Servel, la reciente promulgación de la Ley N°21.311 de limpieza de “militantes zombies” corroboran las tendencias recién expuestas: los tres partidos de la ex Concertación fueron los más golpeados por el fenómeno de desafección política, lo que se expresó tanto en una sangría de su membresía partidaria como a través de su desgaste electoral. El PDC, la colectividad histórica que más se había acercado al tipo ideal del partido “de masas” durante los años 60 se redujo a 34.237 afiliados. Por su parte, el número de adherentes de la UDI y RN, al superar el del PDC y PPD, terminó de enterrar la distinción estructural entre partidos de izquierda y de derecha.

En este escenario, el partido antiguo que parece dar muestras de mayor resiliencia (por contar actualmente con el mayor número de afiliados y no haberse desangrado tanto como los partidos de la ex Concertación) es el Partido Comunista (PCCh). Permanecer en la oposición lo obligó en efecto a encontrar recursos para resistir en política en los espacios que le quedaban: la vida política municipal y la arena protestataria. Según Roberts (1998), aunque sus militantes de base hayan disminuido, muchos “leales” y “fundamentalistas” permanecieron altamente activos en organizaciones de base pero siguiendo las directrices del partido a nivel central.

En cuanto a las formaciones más jóvenes que se plantean como alternativas al “duopolio”, por el momento no han logrado ser capaces de revertir la tendencia a la desafección hacia los partidos tradicionales, dando más bien cuenta de una gran fragmentación que reduce por ahora su capacidad de construir coaliciones sociales amplias.

## **¿Qué queda de los partidos chilenos?**

En este texto, además de examinar las razones tanto institucionales, estructurales como endógenas a los partidos que contribuyen a explicar la crisis de legitimidad social que los afecta, optamos por disociar analíticamente lo que la teoría sobre la institucionalización de los sistemas de partidos tiende a unir: dicha legitimidad medida a través de las encuestas de opinión; y el enraizamiento social de los partidos que permiten aprehender las encuestas a sus miembros. Argumentamos que los anclajes sociales de los partidos, aunque sería iluso esperar la reconstrucción del mismo tipo de vínculo orgánico entre partidos y sociedad que consagró el modelo del partido “de masas”, juegan un rol clave dentro de la función electoral que éstos siguen conservando. El peso electoral es en parte función del arraigo dado que, en el marco de estructuras partidarias más laxas, la conexión ideológica con eventuales simpatizantes y futuros electores descansa en cierta capacidad de movilización territorial. Ese arraigo contribuye en este sentido, aunque imperfectamente, a dar estabilidad al sistema político.

En la segunda parte del texto, examinamos diferentes tipos de anclajes sociales presentes y pasados, evidenciando su debilitamiento a partir de dos encuestas a la membresía partidaria. Relevamos al mismo tiempo que los partidos siguen perteneciendo a mundos sociales diferenciados que han tendido no solo a encogerse sino a elitizarse como muestran los anclajes —o su déficit— de las nuevas formaciones. Sin embargo, si bien la totalidad de los partidos tiene el desafío de desarrollar estrategias de relegitimación para ofrecer mecanismos efectivos de representación y canalización de demandas, las condiciones de partida varían en función del partido o coalición considerada. Se vislumbran menos auspiciosas en el caso de los partidos de la ex Concertación debido a su desgaste electoral, desperfilamiento ideológico, debilitamiento organizacional, así como a la competencia que se abrió a su izquierda. Por su parte, los dos principales partidos de Chile Vamos han demostrado comparativamente cierto grado de (re)implantación y la capacidad de crecer hacia el centro. Evópoli realizó en cierta medida un *aggiornamento* ideológico del sector, pero desde dentro de la actual coalición de gobierno (Alenda, Le Foulon, Del Hoyo 2020); y queda por ver cómo evolucionará la relación entre Chile Vamos y la derecha más radical representada por el Partido Republicano con el que enfrentarán unidos las próximas elecciones de convencionales. También se ha fortalecido una opción de izquierda más radical, por un lado, a través del PCCh que sufrió un desgaste menor al de los partidos de la ex Concertación debido a su larga permanencia en la oposición y fortalecimiento organizacional desde las arenas local y protestataria; por otro lado, a través del Frente Amplio, que demostró sin embargo tener un alcance territorial y sectorial acotado y un fraccionamiento interno que le ha impedido hasta el momento forjar un proyecto unitario.

Poniendo el foco en la dimensión cultural e identitaria de los mundos sociales de pertenencia, quisimos mostrar primero que los partidos no se encuentran en una situación de ingravidez social, segundo la centralidad de aquellos anclajes en la provisión de recursos organizacionales gracias a los cuales éstos pueden seguir siendo uno de los principales mediadores de la democracia representativa. Tienen sin embargo la tarea de volver a organizar la vida política a partir de la vida social dando una expresión política a una sociedad que ya no logran representar. Este desafío es de magnitud pues requiere lidiar, además de sus disputas internas, con factores externos a ellos: ciertas condiciones estructurales ligadas a la atomización de la sociedad chilena, un marco institucional que propicia la fragmentación luego de haber fomentado la concentración del poder, y las tendencias globales de las democracias avanzadas.

## Referencias

- Alenda, Stéphanie. 2014. “Cambio e institucionalización de la “nueva derecha” chilena (1967-2010)”. *Revista de Sociología e Política*, vol. 22, n°52: 159-180.
- Alenda, Stéphanie y Carlos Varetto. 2020. “Ni crisis ni panaceas. Dinámicas y transformaciones de los sistemas partidarios en América Latina”. *Colombia Internacional*, n°103: 3-28.
- Alenda, Stéphanie, Andrea Gartenlaub y Karin Fischer. 2020. “Ganar la batalla de las ideas”: el rol de los think tanks en la configuración de la nueva centro-derecha chilena”. En *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, editado por Stéphanie Alenda, 119-156. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

- Alenda, Stéphanie, Carmen Le Foulon y Sebastián del Hoyo. 2020. "Evolución Política y la renovación liberal en Chile". En *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, editado por Stéphanie Alenda, 157-189. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Alenda, Stéphanie y José Ignacio Sepúlveda. 2009. "Pensar el cambio en las organizaciones partidistas: Perfiles dirigenciales y trayectorias de moderación en la Concertación y la Alianza". En *Economía, Instituciones y Política en Chile*, vol. IV, editado por Gloria de la Fuente, 135-180. Santiago de Chile: SEGPRES, Serie Estudios.
- Alcántara, Manuel y Juan Pablo Luna. 2004. "Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, n°1: 128-168.
- Arrate, Jorge y Eduardo Rojas. 2003. *Memoria de la izquierda chilena: 1850-1970*. Santiago de Chile: Javier Vergara Editor.
- Dix, Robert. 1989. "Cleavage structures and party systems in Latin America". *Comparative Politics*, vol. 22, n°1: 23-37.
- Durán Migliardi, Carlos. 2020. "¿Tiene razón de ser el Frente Amplio después del estallido?". CIPER, 26 de diciembre. Acceso el 9 de abril de 2021. <https://www.ciperchile.cl/2020/12/26/tiene-razon-de-ser-el-frente-amplio-despues-del-estallido/>
- Duverger, Maurice. 1951. *Les partis politiques*. París: Armand Colin.
- Elgueta Rosas, Raúl y María Soledad Herrera Ponce. 2013. "Dimensiones de competencia en la política chilena en la década de los noventa: evaluación del impacto de un gobierno militar en la reestructuración del sistema de partidos". *Revista del CLAD Reforma y democracia*, n°56: 177-210.
- Ethuin, Nathalie y Rémi Lefebvre. 2015. "Réinventer les partis politiques?". *Savoir/Agir*, vol. 2, n°32: 9-12.
- Fretel, Julien. 2011. "Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisans". En *Sociologie de l'institution*, dirigido por Jacques Lagroye y Michel Offerlé, 195-217. Paris: Belin.
- Garretón, Manuel Antonio. 1983. *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Grayson, George W. 1968. *El Partido Demócrata Cristiano chileno*. Buenos Aires; Santiago de Chile: Francisco de Aguirre.
- Guzmán-Concha, César. 2017. "Piñera arrastró votos DC, izquierda anti-concertación y activó a la derecha con 'Chilezuela' ". *CIPER*, 21 de diciembre. Acceso el 5 de abril de 2021. <https://www.ciperchile.cl/2017/12/21/pinera-arrastro-votos-dc-izquierda-anti-concertacion-y-activo-a-la-derecha-con-chilezuela/>
- Joignant, Alfredo y Patricio Navia. 2003. "De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001)". *Estudios Públicos*, n°89: 129-171.
- Katz, Richard y Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, vol 1, n°1: 5-28.

- Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of Western European Party Systems». En *Political Parties and Political Development*, editado por Joseph LaPalombara y Myron Weiner, 177-200. New Jersey: Princeton University Press.
- Lefebvre, Rémi. 2016. "Les partis politiques: entre illégitimité et centralité". *Revue politique et parlementaire*, n°1080, 28 noviembre. Acceso el 5 de abril de 2021. <https://www.revuepolitique.fr/les-partis-politiques-entre-illegitimite-et-centralite/>
- Le Foulon, Carmen, Paulina Valenzuela, Stéphanie Alenda, Alejandro Espinosa-Rada. 2020. "Metodología de la encuesta a dirigentes de Chile Vamos". En *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, editado por Stéphanie Alenda, 347-356. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica
- Levitsky, Steve y Kenneth Roberts, eds. 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan, eds. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.
- Garretón, Manuel Antonio. 1983. *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Luna, Juan Pablo y Mardones, Rodrigo. 2010. "Chile: are the parties over?". *Journal of Democracy*, vol. 21, n°3: 107-121.
- Luna, Juan Pablo. 2017. *En vez del optimismo: crisis de representación política en el Chile actual*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.
- Luna, Juan Pablo y David Altman. 2011. "Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n°2: 1-28.
- Suárez-Cao, Julieta y Carmen Le Foulon. 2018. "Parlamentarias 2017 y mujeres: ¿el vaso medio lleno o medio vacío?". En *La política siempre ha sido cosa de mujeres: Elecciones y protagonistas en Chile y la región*, editado por Julieta Suárez-Cao y Lucía Miranda, 95-111. Santiago de Chile: FLACSO.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully, eds. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 2005. "La institucionalización De Los Sistemas De Partidos Y La teoría Del Sistema Partidista después De La Tercera Ola Democratizadora". *América Latina Hoy*, vol. 41: 141-173.
- Masket, Seth E. 2016. *The Inevitable Party. Why Attempts to Kill the Party System Fail and How they Weaken Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Michels, Robert. 2008 [1911]. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. 2 tomos. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Navia, Patricio. 2000. "Las presidenciales de 1999 en Chile: ¿hay un nuevo electorado?". *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, n°3: 27-35.
- Pelfini, Alejandro y Vicente Rueda. 2020. "Las dos caras del entorno social de la nueva centro-derecha en Chile". En *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, editado por Stéphanie Alenda, 269-293. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Roberts, Kenneth. 1998. *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements*

- in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- Schattschneider, Elmer. 1942. *Party Government*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Scully, Timothy. 1992. *Rethinking the center: Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-Century Chile*. Stanford: Stanford University Press.
- Somma, Nicolás y Matías Bargsted. 2015. "La Autonomización de la Protesta en Chile". En *Socialización Política y Experiencia Escolar: Aportes Para la Formación Ciudadana en Chile*, editado por Cristian Cox y Juan Carlos Castillo, 209-240. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Pelfini, Alejandro y Vicente Rueda. 2020. "Las dos caras del entorno social de la nueva centro-derecha en Chile". En *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, editado por Stéphanie Alenda, 269-293. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Soto, Angel. 2016. "La irrupción de la UDI en las poblaciones 1983-1987". *Bicentenario. Revista de Historia de Chile y América*, vol. 15, n°1: 5-38.
- Tironi, Eugenio y Felipe Agüero. 1999. "¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?". *Revista Estudios Públicos*, n°74: 151-168.
- Tironi, Eugenio, Felipe Agüero y Eduardo Valenzuela. 2001. "Clivajes políticos en Chile: perfil sociológico de los electores de Lagos y Lavín". *Revista Perspectivas*, vol. 5, n°1: 73-87.
- Valenzuela, Samuel. 1995. "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile". *Estudios Públicos*, n° 58: 5-80.
- Valenzuela, Samuel. 1999. "Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero: Reflexiones sobre el presente y el futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado". *Estudios Públicos*, n° 75: 273-290.
- Valenzuela, Samuel y Timothy Scully. 1997. "Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy". *Comparative Politics*, vol. 29, n°4: 511-527.
- Vommaro, Gabriel. 2020. "Propuesta Republicana y sus mundos sociales de pertenencia: una perspectiva sociocultural de la nueva centro-derecha argentina". En *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, editado por Stéphanie Alenda, 297-321. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Vommaro, Gabriel y Julieta Quirós. 2011. "'Usted vino por su propia decisión': repensar el clientelismo en clave etnográfica". *Desacatos*, n°36: 65-84.
- Weber, Max. 1995 [1922]. *Economie et société*. Tome 1. París: Plon.

## PARTE IV. CHILE Y SUS TERRITORIOS

### IV.1 Descentralización del Estado. Qué es, para qué sirve y los desafíos para la nueva constitución en Chile. Egon Montecinos.

Concepto: ¿Qué es la Descentralización?

Los Estado-Nación en América Latina presentan distintas formas de organización y distribución territorial del poder. Por un lado, existen los Estados con régimen unitario, los cuales representan la mayoría de los países de la región y, por otro lado, tenemos los Estados federados como México, Brasil, Argentina y Venezuela. El régimen unitario se puede definir como aquel en donde existe un único centro nacional organizador de la vida política, económica y social de la nación (Mejía 2002). Esto lleva implícito que la decisión respecto de los asuntos públicos esté concentrada en ese único centro. En este caso, los organismos subnacionales se transforman en implementadores de políticas públicas diseñadas en el centro político, bajo una racionalidad homogeneizadora que responde a objetivos fundamentalmente de carácter nacional, pero con alcance local. Por su parte, el régimen federal puede ser entendido como la conformación de entidades territoriales que gozan de autonomía política, fiscal y administrativa que comparten poderes con el centro conferidos por el "demos". El federalismo se refiere a la idea de lograr la integración junto con la libertad política de los territorios, combinando el gobierno compartido en ciertos temas, con la autonomía en otras (Fossas 2002).

En ambos tipos de Estado se encuentra presente el debate sobre el centralismo y la descentralización. Un Estado por el sólo hecho de ser federal no significa que sea más descentralizado que un Estado Unitario. Existen Estados unitarios que han avanzado considerablemente en materia de descentralización política, fiscal y administrativa; tal es el caso de Colombia, que en la década de los años ochenta comenzó a impulsar una serie de reformas descentralizadoras transfiriendo competencias de carácter administrativo, fiscal y políticas a los organismos subnacionales. Esto lo llevó a ser considerado el país que probablemente más haya avanzado en América Latina en esta materia (Willis, Garman y Haggard 1999), aun cuando algunos estudios señalan que los objetivos que originaron la descentralización no dieron los resultados esperados, acrecentando las diferencias municipales que en un principio pretendía atenuar (Carrillo 2003).

Pero **¿qué es la Descentralización del Estado?** Una de las definiciones de descentralización más utilizada en los últimos años en América Latina es la desarrollada por Tulia Falletti (2006), quien la define como *“un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos”* (Falletti 2006: 320). Además, ofrece definiciones específicas de la descentralización en las tres dimensiones que implica el proceso, fiscal, administrativa y política.

Es así como la *Descentralización Administrativa* la define como el *conjunto de políticas que transfieren a los niveles subnacionales de gobierno, la administración y el manejo de los servicios sociales, los cuales pueden ser financiados o no financiados*. La *Descentralización Fiscal* se entiende como el *conjunto de políticas que aumentan los ingresos o la autonomía para recaudar de las unidades subnacionales*. La

*Descentralización Política se entiende como el conjunto de reformas electorales y constitucionales diseñadas para abrir o activar la representación de los espacios subnacionales.*

A su vez Tulia Falleti, sostiene que para que cualquiera de estas dimensiones del proceso sea efectiva en los niveles subnacionales, se debe procurar una relación que asegure equilibrio entre la transferencia de competencias/recursos/autonomía a niveles subnacionales con la debida unidad administrativa y coordinación entre los niveles de gobierno. Al respecto, sostiene que el efecto de estas reformas será positivo, si por ejemplo, la descentralización administrativa y la delegación de responsabilidades, están acompañadas por una adecuada provisión de recursos fiscales y capacitación de los niveles subnacionales. Caso contrario, si esto no se cumple, o si la delegación de responsabilidades no está acompañada de la transferencia de los recursos necesarios, el propio proceso afectará la autonomía subnacional (Falleti 2010: 45).

La descentralización implica la dispersión del poder político, fiscal o administrativo. No obstante, el dinamismo, la intensidad, la profundidad y los contrastes del proceso han sido distintos tanto entre los países de la región como al interior de ellos (Montecinos 2005). La descentralización se ha utilizado para alcanzar diversos objetivos y también se asocia a ella una serie de riesgos y virtudes. Algunos estudios sostienen que se corren una serie de riesgos que se expresan a la hora de hacer efectivo la distribución del Poder. Los estudios de Willis, Garman y Haggard (1999), demuestran que la descentralización en América Latina (los casos exitosos y no exitosos) están mediatizados por la participación de instituciones políticas relevantes como los partidos políticos, los cuales, en algunos casos, ven en los niveles subnacionales incentivos para continuar sus carreras, más que perseguir genuinos objetivos de distribución del poder, fortalecer la democracia o promover espacios de participación ciudadana. Un riesgo es que los procesos de descentralización sean atrapados por ciertas elites locales o, en el peor de los casos, caciques locales que mantienen un dominio y un fuerte control sobre la política local, transformando la intención inicial de distribuir poder en una fuente de inspiración y ejercicio autoritario del poder por parte de éstos. Por su parte, las capacidades técnicas y profesionales existentes en municipios de menor tamaño relativo en ocasiones son altamente deficitarias, generando "despilfarro" en la utilización de recursos, haciendo del proceso de descentralización un esfuerzo frustrado (Willis, Garman y Haggard 1999).

Por su parte, los beneficios se asocian con su capacidad de mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno a los asuntos locales o regionales, dado que se garantiza que los funcionarios locales conocen mejor las condiciones locales que los funcionarios del gobierno central y, por consiguiente, están mejor capacitados para responder a los gustos y preferencias locales. De esta manera, como son niveles de gobierno más accesibles a los ciudadanos, es más fácil hacerlos responsables de los resultados (Burky, Perry y Dillinger 1999). Esto también supone que deben tener la capacidad "local" para formular o, por lo menos, participar parcialmente en la elaboración de la política pública local. Una de las críticas que se realiza a esta visión optimista de la descentralización es que sustenta su visión en una perspectiva de mercado, o sea, desde la demanda y desde la oferta. Desde la demanda, el Estado tendría que asumir un rol neutral y remitirse a satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos, eso sí, con un rol mínimo. El Estado tendría que actuar bajo la racionalidad de una empresa y aumentar y hacer más eficiente la dotación del presupuesto. Según esta teoría cada gobierno subnacional deberá competir por los ciudadanos ofreciendo mejores servicios para atraer su atención y, por cierto, su contribución, tendiendo a homogeneizar las preferencias de los ciudadanos, esto es lo que se ha llamado el "voto con los pies" (Mejía 2002). Este principio en América Latina es casi imposible de cumplir ya que supone que los ciudadanos tendrían la oportunidad de movilizarse de un territorio a otro, asumiendo que tienen los medios para

poder hacerlo. Es probable que para un sujeto que puede hacerlo y tiene los recursos y la capacidad de elegir pueda ser válido, pero para quienes no pueden, porque no tienen mayores oportunidades estarían condenados a vivir en condiciones de pobreza o en territorios altamente excluidos. Esta visión parte además de la consideración de un hombre "no territorial", es decir, que no tiene apego con su territorio, que carece de identidad con alguna localidad y que no cree probable la construcción de un proyecto colectivo y el compromiso endógeno con el "otro" que pueda generar procesos de desarrollo y crecimiento territorial (Montecinos 2005).

Otro de los riesgos que se asocia con la descentralización es no contemplar el fortalecimiento de las capacidades locales. Los riesgos posibles al impulsar procesos de descentralización sin considerar la capacidad de los gobiernos locales pueden propiciar una captura del proceso por parte de caciques o elites locales. Muy relacionado con lo anterior se encuentra la falta de claridad sobre las competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas, la falta de recursos propios y la ausencia de un mecanismo coordinador de las entidades territoriales (Ahmad y García 2010: 44). En términos generales, la cuestión central es cómo los fenómenos de descentralización se entienden no sólo como una cuestión de autonomía subnacional y transferencia de recursos y competencias, sino también como una oportunidad de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales que mejoren la gestión subnacional y, por lo tanto, contribuye a producir mejores políticas públicas en el marco del proceso de descentralización (Leyva Botero 2011: 122). Por lo tanto, es altamente recomendable que las reformas políticas como la Elección de Gobernadores Regionales vaya acompañada del fortalecimiento de las relaciones entre distintos niveles de gobierno nacional, regional, sectorial y local.

## El Centralismo y sus principales cambios: ¿Qué fue lo que sucedió con las reformas a la Descentralización aprobadas entre 2017 y 2018 en Chile?

Desde el retorno a la democracia, el nivel regional ha sido el que menos reformas políticas pro-descentralización ha sufrido. De acuerdo con Navarrete e Higuera (2014), la secuencia del proceso chileno de descentralización siempre ha tenido un componente donde han predominado los intereses nacionales por sobre los subnacionales y han prevalecido los aspectos administrativos y financieros por sobre los políticos (Navarrete e Higuera 2014, 179). Algunos intentos fiscales y administrativos existieron en la dictadura, reflejados en las reformas impulsadas por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a fines de la década del 70. A comienzos de la década de 1990 se crean los gobiernos regionales a través de la promulgación de la Ley N°19.175 (2005) y se produce la democratización de las autoridades comunales (elección de alcaldes y concejales en 1992). A partir de esa fecha, en el nivel regional se observa una profundización de la descentralización administrativa, con distintas leyes que transfirieron nuevas atribuciones y facultades a las regiones. Entre las que se puede mencionar los trasposos de potestades administrativas a través de la Ley N°19.778 (2001) y a través de la Ley N°20.035 (2005). Este proceso se fortalece con la creación de dos regiones el año 2007 (Arica-Parinacota y Los Ríos) y la recientemente creada región de Ñuble el año 2018.

Por su parte, las reformas políticas a escala regional comienzan a tomar forma con las modificaciones a la constitución política de Chile. Primero, el año 2009 por medio de la

Ley N°20.390 (2009) permitió la elección directa y universal de los consejeros regionales (integrantes del Consejo Regional, principal cuerpo colegiado de nivel regional), lo cual se concretó recién el año 2013. La segunda, es la reciente reforma constitucional contenida en la Ley N°20.990 (2017) que permitirá la elección de gobernadores regionales a partir del año 2020, pero que luego se pospuso por la Pandemia a Abril del año 2021.

Lo complejo de este nuevo diseño es que el Gobernador Regional no reemplazará integralmente en sus funciones al Intendente Regional, ya que paralelo a la autoridad electa, la nueva Ley 20.990 (2017) contempla la existencia de una autoridad designada que se llamará Delegado Presidencial Regional, el cual gozará de atribuciones de gestión y coordinación política sobre los servicios públicos desconcentrados en la región. Esta situación altera el funcionamiento del actual diseño descentralizado y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (Montecinos 2020).

### **¿Cómo funcionan hoy las relaciones entre los niveles de gobierno?**

Nuestro modelo de descentralización actual contempla que las autoridades locales son electas (alcalde y concejales), mientras que en el nivel regional la autoridad ejecutiva es designada por el nivel central de gobierno y los integrantes del cuerpo colegiado regional son electos popularmente (consejeros regionales). El Intendente Regional, desde el año 1992, en conjunto con los ministros de Estado, designa a los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS). Todos los servicios públicos desconcentrados ministeriales y los servicios públicos nacionales con presencia en regiones se coordinan bajo la tutela administrativa del Intendente Regional, principal responsable de la articulación política de los servicios Región/País. Como consecuencia, la actividad gubernamental regional la coordina en plenitud la autoridad designada.

Las principales modificaciones contempladas en la reforma a la descentralización política (Leyes N°21.074 y N°20.990) y llevadas a cabo entre el año 2017 y 2018, contienen la eliminación de la figura del Intendente Regional y establece competencias y funciones para las nuevas autoridades regionales. Como consecuencia, separa la línea de gobierno interior (orden y seguridad pública) de la de administración regional, que hasta antes de estas reformas recaían única e íntegramente en el Intendente Regional.

Como reemplazo de la función de gobierno interior, se crea la figura del delegado presidencial regional, actor político de exclusiva confianza del presidente de la república. Como reemplazo de la función de administración regional, se crea la figura del gobernador regional, actor político electo por sufragio universal, quien cumplirá la función de ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo regional. Asimismo, con este diseño de las dos nuevas figuras políticas que convivirán en una misma región compartirán ámbitos de acción con similares atribuciones y competencias, tal como se demuestra a continuación.

### **Competencias del Delegado Presidencial Regional**

La Ley N°20.990 establece que el delegado presidencial regional será una autoridad designada por el presidente de la república y tendrá como función dirigir las tareas de gobierno interior. Algunas de sus funciones serán velar por el orden público y resguardo de las personas y bienes, requerir el auxilio de la fuerza pública, aplicar las disposiciones de la ley de extranjería, adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar

situaciones de emergencia o catástrofe, entre otras. De vital importancia es la competencia y función de coordinación de servicios públicos que esta nueva legislación le asigna.

La ley señala expresamente que podrá ejercer coordinación y supervigilancia de los servicios públicos desconcentrados, es decir, de los servicios públicos presentes en la región y de los secretarios regionales ministeriales (SEREMIS), lo que antes hacía el Intendente Regional. En esta misma línea será responsable de proponer al presidente de la república la designación de los Seremis, hacer presente a las autoridades regionales y nacionales con oportunidad las necesidades de la región y supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos.

## **Competencias del Gobernador Regional**

A partir del año 2021, el nuevo gobierno regional lo constituirá el gobernador regional y el consejo regional. El gobernador ejercerá las funciones de presidente del consejo regional y ejecutivo del gobierno regional. La nueva ley le asigna como función coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional, así como formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos. En esta primera función se puede observar una potencial tensión con el delegado presidencial regional, dado que a diferencia de éste, el gobernador regional no tendrá autoridad administrativa ni política sobre las secretarías regionales ministeriales, ni sobre los servicios públicos que dependan directamente del gobierno regional, para convocarlos por ejemplo a un Comité Operativo de Emergencia Regional (sumado a que esta instancia no estará bajo su tutela administrativa) o a un Gabinete Regional para evaluar el avance de la Estrategia Regional de Desarrollo. Por ejemplo, la secretaría regional ministerial de obras públicas, que cuenta con maquinaria pesada, puentes mecano y vehículos fiscales vitales para enfrentar una emergencia, dependerá administrativamente del Delegado Presidencial y no del Gobernador Regional. El mando administrativo lo tendrá la autoridad regional designada. Antes de esta reforma esa función recaía únicamente en el intendente regional.

## **Competencias de Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS)**

Antes de esta reforma, los secretarios regionales ministeriales tenían dependencia del ministerio respectivo y del intendente regional, siendo esta última autoridad quien ejercía la coordinación política en cada una de las regiones. A partir del año 2021 dependerán del ministerio respectivo y del delegado presidencial regional en regiones, no teniendo relación jerárquica y administrativa con el gobernador regional. Las funciones de estas autoridades será presentar al ministerio respectivo las prioridades regionales, para efectos de la formulación de las políticas nacionales, considerando la diversidad territorial y cultural de la región, informar a los ministros respectivos sobre las políticas, programas y proyectos de los gobiernos regionales y su coherencia con las políticas nacionales. En materia de inversión pública sectorial en regiones, tendrán como función preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia, en coordinación con el ministerio respectivo. Informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de trabajo del respectivo sector y realizar tareas de coordinación o fiscalización sobre todos

los organismos de la administración del Estado que dependan o se relacionen con el presidente de la república y que integren su respectivo sector.

## Ejemplos de Centralismo: ¿Cómo se expresa el Centralismo en Regiones y Comunas?

El centralismo es la antítesis de la descentralización, es el problema que obstaculiza procesos de desarrollo endógeno, limita capacidades locales y regionales, subordina la política regional a la política nacional. Esta problemática tiene expresiones prácticas y concretas en la gestión regional. A continuación, se exponen una serie de situaciones ejemplificadoras de cómo se vive esta dinámica a nivel regional y local.

*Ejemplo 1: Centralismo Fiscal:* ¿Qué significa que un país sea centralizado en materia fiscal? Significa que los recursos públicos o presupuesto de los distintos sectores y niveles de gobierno, tienen centralizada en el nivel nacional de gobierno la capacidad de asignación, priorización y decisión sobre esos recursos fiscales. Es decir, el Ministerio de Obras Públicas es responsable de la decisión y asignación de la inversión de la Secretaría Regional de Obras Públicas en las 16 regiones del país. Esta decisión y asignación no es compartida, sino que ejecutada, planificada y presupuestada de manera jerárquica y desconcentrada a su repartición regional (Secretaría Regional Ministerial). En comparación con otros países unitarios, Chile cuenta con un gasto público altamente centralizado, pues el 14,5 por ciento del gasto es ejecutado por gobiernos subnacionales versus el 27,4 por ciento promedio en la OCDE. Algo similar se verifica para la recaudación fiscal, ya que 16,5 por ciento es a nivel subnacional versus 28,9 por ciento promedio en la OCDE (Aninat et al. 2020).

*Veamos lo que sucede con la Dirección de Vialidad.* Este es un servicio público nacional que depende del ministerio de Obras Públicas, y tiene como principal misión *“Mejorar la conectividad interna del territorio chileno y con los países de la región, mediante la provisión de servicios de infraestructura vial, potenciando el desarrollo del país y su gente, resguardando su calidad de vida, promoviendo la equidad social, étnica, de género, resguardando la seguridad vial, dando sustentabilidad medioambiental e incorporando sistemáticamente tecnologías innovadoras en el ámbito vial y de transporte”*. Para cumplir con dicha misión este servicio público cuenta con un presupuesto anual aprobado (tal como todos los servicios públicos del país) por el congreso. En regiones, la Dirección Regional de Vialidad funciona como servicio dependiente de la Secretaría Regional del Ministerio de Obras Públicas. Para ejecutar su presupuesto, estos recursos se distribuyen en partidas presupuestarias y cada región recibe una determinada cantidad de recursos para ejecutar durante el año calendario.

En este servicio se pueden apreciar dos momentos de centralismo fiscal. El primero es cuando se elabora el presupuesto de inversión de un año para otro. Primero, en la discusión del Anteproyecto Regional de Inversiones, los gobiernos regionales, a través de su Intendente y Consejeros Regionales, pueden solicitar que se incorporen iniciativas para financiar con fondos sectoriales. En general se termina imponiendo la agenda del nivel central, teniendo muy poco margen para incidir en ese tipo de decisiones.

El segundo momento es cuando se produce la ejecución del presupuesto aprobado por el Congreso Nacional. Por ejemplo, en promedio toda dirección de vialidad trabaja con 4 a 5 partidas presupuestarias (son más, pero para efectos pedagógicos y explicativos se reducen a este número). Supongamos que a mitad de año en la partida presupuestaria de **“Caminos Indígenas”** se acaban los recursos porque se trata de una región con una alta ruralidad y presencia de comunidades Indígenas. Como contrapartida en ese mismo tiempo

se observa que lo presupuestado para el año en la partida presupuestaria “**Desmalezamiento**” no se va a ejecutar completamente. Por tratarse de dos partidas presupuestarias de un mismo servicio público, se puede realizar un cambio de ítem, de la partida donde le sobra (desmalezamiento) a la partida donde le falta (caminos indígenas), no obstante, es una decisión y autorización (es decir la facultad para hacer) que tarda entre 3 a 4 meses y radica en el ministro de Obras Públicas, no en el seremi ni menos en el Intendente Regional. La pregunta es ¿Por qué no puede ser una decisión regional, que se tome entre el SEREMI y el futuro Gobernador Regional? Radicada en la región, esta decisión se puede tomar de manera más ágil y en menos tiempo. Esta misma situación sucede con Servicios Públicos como INDAP, IND, entre otros.

*Ejemplo número 2. La gestión de las emergencias en regiones.* Cuando se corta un camino, se derrumban cerros, entra en erupción un volcán, o suceden hechos como la gestión de la Pandemia en regiones, queda al desnudo el centralismo y las carencias de la descentralización política, administrativa y fiscal que se padece a la hora de enfrentar emergencias. Ha pasado en todos los gobiernos y seguirá pasando mientras no se fortalezca con capacidad de gestión regional a las instituciones subnacionales que las enfrentan. Se ha preguntado, ¿por qué un ministro de Estado o un representante especial del presidente de la república, debe viajar a regiones para ofrecer soluciones ante catástrofes o emergencias? Cuando un seremi, gobernador o intendente -en busca de soluciones- relata una catástrofe a su respectivo nivel superior jerárquico, parece que no reviste importancia nacional, a menos que ese relato lo protagonice un ministro o un delegado presidencial especial. Si ya la mayoría de las autoridades regionales son expresión del centralismo y representan institucionalmente al aparato del Estado, ¿por qué queda la sensación que ante una emergencia las autoridades regionales se autocensuran y se activa una nueva capa del centralismo en Chile?

La hipótesis que más se acerca a una explicación, proviene del diseño institucional de nuestra burocracia. Efectivamente nuestro país posee varias capas de centralismo burocrático, y la que tiene menos expresión regional sin atribuciones y competencias explícitas, es la que se refiere a enfrentar las emergencias. No existe una institución que en la práctica tenga capacidad real y efectiva de otorgar solución a la inmensa diversidad de emergencias que ocurren en regiones. El centralismo se expresa en lo siguiente:

*a.- La brecha entre tiempo y reacción oportuna ante una emergencia:* Se pierden preciados minutos y horas entre la reacción de una autoridad regional y una nacional. Quien primero la enfrenta es la autoridad regional o local, pero es en ese preciso momento donde esta autoridad entra a un entramado institucional complejo y difuso que involucra distintos niveles de gobierno y sectores del Estado. En este trade-off, casi siempre la autoridad nacional, toma la misma decisión que podría haber tomado una autoridad regional, sin necesidad de perder preciadas horas en preguntarle a un ministro de Estado sobre la mejor solución a una problemática regional. Esto produce dos efectos. El primero es la minimización de la autoridad regional, y como consecuencia, un fortalecimiento simbólico del centralismo político, dado que se transmite a la comunidad que “*el o la que corta es la autoridad que viene de Santiago*”. El segundo efecto es sobre la gestión fiscal. Casi siempre el costo asociado a las emergencias se termina asumiendo -en una parte importante- regionalmente, es decir, se resiente el FNDR, único fondo regionalizado que existe en Chile.

*b.- El Sentido común y conocimiento territorial para enfrentar emergencias.* La literatura científica del federalismo fiscal de los años 60 y 70 señalaba que quien mejor conoce las necesidades de la gente son aquellas instituciones y autoridades que están más cerca de ellas, es decir, para el caso nuestro, son los municipios y gobiernos regionales. En general, las autoridades nacionales no conocen la historia, costumbres y los usos que se le asigna a recursos o factores asociados a los territorios y que muchas veces están

vinculados con las emergencias. Por tanto, la autoridad nacional, no es un actor preparado para tomar decisiones regionales, menos aún, cuando se trata de estos casos.

*Ejemplo número 3.- Municipios: Administradores y no Gobiernos Locales.* La Constitución de la República de Chile señala en su artículo 107 que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. En definitiva, la constitución no reconoce que las municipalidades son “Gobiernos Locales”, es decir que se garantice capacidad de formular políticas públicas, contar con recursos para contribuir a su implementación y capacidades técnicas para ejercer sus funciones de garantizar el bienestar de su comunidad en un marco de atribuciones compartidas con otros niveles de gobierno. Se remite a asignarle un rol de administrador de políticas públicas que se diseñan nacional o regionalmente, y con poca, o casi nula capacidad financiera de gasto y recaudación de recursos. Con esto, entre otras cosas, se garantiza que el nivel central de gobierno mantiene control del diseño y financiamiento de las políticas públicas y las municipalidades sólo las implementan en el nivel comunal. En la práctica las municipalidades en Chile son implementadores de políticas públicas que deciden en otros niveles de gobierno, no existe incidencia sustantiva en ello y menos la ciudadanía asume un rol activo en ese proceso.

## La Descentralización y los desafíos para una nueva Constitución.

La descentralización es un medio y no un fin en sí mismo. Por lo tanto, su diseño e implementación debe perseguir uno o varios objetivos. En la constitución de 1833 debía contribuir a la unidad nacional con un poder fuerte y centralizado. En la constitución de 1925, por primera vez se le dedica un capítulo a la descentralización, pero en su dimensión administrativa. Nuevamente se ponía al servicio de resolver un problema de desorganización estatal, de tal forma de garantizar un crecimiento orgánico de instituciones subnacionales, a partir de orientaciones nacionales. En la constitución del 80, la descentralización adopta una dimensión ideológica y se utiliza como medio para alcanzar fines asociados a un tipo de Estado subsidiario y neoliberal.

Con la llegada de la democracia, el foco sobre la descentralización -identificado en las 3 constituciones anteriormente mencionadas- no se modificó sustantivamente. Como consecuencia, prosiguió la idea de consolidar “administraciones locales” y fortalecer un Estado liberador de funciones administrativas en organismos subnacionales. A partir de la democratización de las municipalidades en 1992, tímidamente se comenzó a avanzar en la dimensión política del proceso de descentralización, pero ahora a nivel regional. Con la Ley N°19.175 se crearon los gobiernos regionales, posteriormente se democratizó la elección de consejeros, y para el año 2021 se cerrará el proceso de democratización con la elección de gobernadores regionales.

Durante el primer decenio de este siglo y con el surgimiento de conflictos sociales, con un marcado foco territorial, tales como Chiloé, Aysén, Magallanes, entre otros, comenzó a surgir una masa crítica sobre la descentralización, basada en académicos, ONGs y algunos actores políticos que hicieron presión para avanzar en esta materia, con mayor

profundidad en las reformas y sus alcances. Fue así como en los últimos 15 años se ha avanzado en la descentralización política del Estado, eso es innegable, pero no se ha discutido de manera profunda, sobre cuáles son los principales problemas que a nivel territorial queremos resolver con ella.

En mi concepto, la descentralización en la nueva constitución debiera contribuir a resolver algunas problemáticas estructurales a escala territorial, que hoy impiden que se desaten procesos más sustantivos de desarrollo regional. Existen problemáticas estructurales como las desigualdades territoriales, la profundización de la democracia a escala regional y local, la carencia de capital humano avanzado existente en regiones, entre otros aspectos. Dicho de otro modo, debemos garantizar que a través de la descentralización podamos disminuir la pobreza que se acrecienta por el lugar donde se nace, y dotar de mecanismos que produzcan contrapeso político y social a caudillos locales que tienen capturada algunas sociedades regionales.

La definición sobre si Chile será un “Estado unitario descentralizado”, o si será un “Estado unitario regional descentralizado”, es secundaria si no ponemos el foco en una definición constitucional que al menos le otorgue carácter de “gobierno” a municipalidades y a las regiones. Hasta hoy, las regiones y municipios sólo administran y no gobiernan, por lo tanto, su incidencia en tener un rol activo en la superación de las desigualdades a nivel territorial se reducen significativamente, y sus representantes muchas veces se ven limitados de recursos y atribuciones para resolver dichas problemáticas. Adicionalmente, la ausencia de mecanismos institucionales de democracia directa y participativa, que permitan a la sociedad civil tener una actuación proactiva ante decisiones de sus gobernantes, incide en que la democracia representativa a escala regional no tenga contrapesos sociales ni mecanismos democráticos de salida ante tensiones o conflictos de índole territorial.

El proceso constituyente es una oportunidad histórica para revisar la definición conceptual que le daremos a la descentralización en la nueva constitución, su énfasis, contenidos y alcances. Para ello es fundamental que exista un mínimo consenso sobre los problemas regionales que queremos resolver con ella, el objetivo que la orienta, en definitiva, responder con mediana claridad ¿para qué queremos un estado regional descentralizado? En esta última sección se sostienen 5 desafíos a los cuales se podría hacer frente en la discusión constitucional, en lo que se refiere particularmente a la Descentralización del Estado.

**Desafío 1: Reducir las desigualdades territoriales.** En la actualidad sí importa donde naces. Si una persona nace y vive en una ciudad que cuenta con un hospital tipo 1 (de mayor complejidad) que cuenta con especialidades médicas, unidad de cuidados intensivos y una capacidad de cama relevante, podría tener ventaja sobre aquella persona que nace en sectores apartados o en comunas con hospitales de baja complejidad y que no tienen los insumos y recursos humanos que en el primer caso. Esto es lo que se conoce como desigualdad territorial, donde la pobreza se hace mucho más dura y dolorosa si te toca nacer en un territorio alejado de los grandes centros urbanos y que no cuenta con instituciones y condiciones que puedan ayudar a potenciar tus capacidades y habilidades, tanto personales, familiares o sociales. En Chile se expresa esta desigualdad territorial sobre todo en regiones, hoy no da lo mismo donde se nace, no podemos afirmar como país que no importa el territorio donde creces y te desarrollas. Esta situación no debe ser indiferente en una discusión constitucional, que aborde la importancia que se le debe asignar a la descentralización como un medio para reducir estas desigualdades. Un país más equitativo debiera ser aquel donde las oportunidades e instituciones, se distribuyen de mejor manera, no tan solo socialmente, sino también territorialmente a lo largo del país. No cabe duda de que este debería ser uno de los objetivos fundamentales que la descentralización del Estado debería procurar.

¿Cómo se expresan las desigualdades territoriales en la práctica? Veamos a través de un ejemplo. Imaginemos una situación que sucede en la ciudad de Valdivia (Urbano) y Liquiñe (sector rural distante a 5 horas promedio en automóvil de la ciudad de Valdivia), ambas en la Región de Los Ríos. Imagine que tenemos una familia de 3 integrantes. Un Padre obrero de la construcción, una madre dueña de casa y un hijo de 5 años de edad, sus ingresos promedios son de 600 mil pesos e inestables (sólo se generan cuando tienen trabajo), viven en la comuna de Valdivia, capital de la respectiva región, en donde existe un hospital tipo 1. En general este tipo de hospitales cuenta con especialidades médicas y una urgencia que funciona las 24 horas del día.

Para continuar con el ejemplo, clonemos a esta familia, y a la clonada pongámosla a vivir en Liquiñe, sector rural lejano a 5 horas en automóvil de la capital Regional Valdivia. Entonces tenemos dos familias iguales, una viviendo en Valdivia y otra en Liquiñe. Como son familias clonadas, a ambas les sucede la misma situación. Supongamos que, en el mes de Julio en pleno invierno, el hijo se enferma de Neumonitis y a las 3 de la mañana hace una crisis insostenible para la familia. La familia que vive en la ciudad, y ante la desesperación de ambos padres, incluso en menos de 1 hora caminando puede llegar a un hospital que tiene una urgencia, especialidades médicas, y si la situación es grave, cabe la posibilidad de que no corra peligro la vida del menor de edad. Por su parte, la familia que vive en Liquiñe, llegaría a una posta que sólo cuenta con un personal Técnico Paramédico, que no atiende las 24 horas del día, poniendo incluso en riesgo la vida del menor.

Este ejemplo ficticio sirve para graficar la dimensión territorial de la pobreza, es decir, para la familia que vive en Liquiñe sí importa donde nació su hijo. Este ejemplo lo puede llevar a otras dimensiones de la vida para una persona o familia, educación, oportunidades laborales, vivienda, entre otros aspectos. Uno de los focos que debe contemplar la descentralización en la discusión constitucional, es que la autonomía de los órganos de gobierno regional y local, no bastan para que se superen estas condiciones de desigualdad, sino van acompañadas de recursos, atribuciones e instrumentos especiales que permitan hacerles frente a estas problemáticas. No basta con decir “hay que superar desigualdades”, sino que hay que garantizar que ningún ciudadano de Chile deba cargar con la responsabilidad de haber nacido en un territorio distinto al de las ciudades que agrupan y concentran las oportunidades económicas y sociales. Esta es quizás la problemática más importante a la cual debe contribuir la descentralización en la nueva constitución.

***Desafío 2. Fortalecer la democracia regional y participación ciudadana en la gestión pública subnacional.*** Por primera vez en nuestra historia republicana las regiones tendrán representación política, lo que puede parecer un dato anecdótico no lo es, dado que eso ha contribuido notablemente a que no exista una élite política regional que pueda hacer contrapeso a la elite política nacional. Esta élite, a través de sus representantes y designaciones (autoridades de gobierno), tiene capturada a la sociedad civil regional, la que mantiene una cultura política territorial centralista, acostumbrada a recibir designaciones, a veces esperadas con entusiasmo, en los cuales depositan la esperanza de un mejor desarrollo para las regiones. La ausencia de representación política regional ha contribuido con mucha fuerza a que no existan experiencias de participación ciudadana en la gestión regional. Las dinámicas políticas y ciudadanas a escala regional están supeditadas a experiencias de voluntarismos, y en muchos casos terminan siendo experiencias aisladas (como el caso del FRIL Participativo en Los Ríos) o a iniciativas desde el nivel central para que formulen políticas de participación ciudadana (Montecinos 2018).

Es por esta razón que la discusión constitucional debería ser un espacio propicio para discutir un modelo de gobierno regional que en la constitución pueda garantizar a los ciudadanos el derecho político de la participación ciudadana en iniciativas de políticas públicas, formulación del presupuesto regional, en el control del representante por el

representado, o consultas sobre prioridades regionales. Todo lo anterior puede ayudar a superar la principal anomalía democrática existente en regiones y que se relaciona con la escasa conciencia ciudadana que hay sobre la región como un nivel de gobierno que debe tener su representación política. Es una anomalía que la ciudadanía no exija ni clame por tener un representante que tome las decisiones sobre lo que se hace o no se hace en regiones. Distinto es el caso del nivel local, donde hay mayor participación en las decisiones públicas (al menos más experiencias participativas) y la participación política para elegir alcaldes siempre tiene una participación aceptable en los procesos electorales.

Con la elección de gobernadores regionales se dará el primer paso para consolidar a las regiones como unidades de representación política. No obstante, el diseño de la reforma consideró al COSOC regional como la única y principal instancia de participación ciudadana, sin considerar la experiencia negativa que ha tenido el COSOC a nivel municipal. En los municipios, los dirigentes sociales que participan de este espacio le asignan una baja valoración y utilidad dado que no tiene atribuciones vinculantes y lo consideran más un espacio informativo que deliberativo.

El desafío es incorporar en la constitución instituciones participativas que le otorguen valor vinculante a la participación y permitan que los ciudadanos, también puedan activar los mecanismos participativos, es decir, que no sólo sea atribución del gobernante. Mecanismos que se relacionen con la gestión de políticas públicas, pero también con el control del gobernante en las instituciones subnacionales. Algunos mecanismos e instituciones participativas que podrían garantizar la implementación de este derecho son el **referéndum revocatorio** para alcaldes y gobernadores regionales, **voto programático**, **presupuesto participativo** a nivel municipal y regional, **plebiscitos regionales y locales**. En el caso de los plebiscitos en municipios, se debe procurar que aquellos que no cuentan con respaldo financiero, se les pueda apoyar para que se concrete dicha iniciativa. La experiencia chilena indica que existen municipios que han intentado realizar estos ejercicios democráticos, pero no pueden hacerlo porque no cuentan con los recursos para financiar su implementación. Fue el caso de los municipios de Nacimiento (PPD) y Futrono (UDI), quienes el año 2018 compartían el mismo problema de cobrar estacionamiento en sus respectivas comunas, debido al alto aumento de parque automotriz sobre todo en época de verano. Ambos manifestaron la intención de realizar un plebiscito invocando la Ley N°20.500 (2011), pero no pudieron implementarlo, dado el alto costo económico que implicaba realizarla, y no contaban con apoyo estatal para su ejecución.

**Desafío 3. Fortalecer el capital humano en regiones.** Muchas municipalidades carecen de inversión pública (es decir, no se adjudican fondos para financiar proyectos) debido a que no cuentan con profesionales (para formular iniciativas y proyectos) que puedan desempeñarse en municipios rurales, apartados. Instituciones que, además, por su disponibilidad financiera, no pueden ofrecer remuneraciones ni incentivos que permitan atraer profesionales a trabajar en su municipalidad. Esto se transforma en un problema estructural porque no pueden formular sus propias iniciativas en tiempo y oportunidad y suele suceder que ni siquiera los gobiernos regionales pueden apoyar con financiamiento regional de proyectos de mediana o menor envergadura. La mayoría de los Gobiernos Regionales no puede destinar recursos de manera permanente, para contratar profesionales de apoyo a las municipalidades con estas características, para que a su vez elaboren iniciativas de inversión. Como consecuencia, se da el fenómeno de que se aumenta la disparidad de la inversión pública en regiones entre municipalidades con recursos, y aquellas que no tienen recursos para contratar profesionales.

La disparidad se debe a diversas razones. Los municipios, que no tienen capacidad económica para retener profesionales son los más afectados por esta situación. Sumado a lo anterior, un aspecto que afecta la retención y rotación de funcionarios que ocupan cargos

de carácter estratégico en el municipio, son los bajos sueldos de estos profesionales. Por ejemplo, el cargo de director (a) de la Secretaría de Planificación Comunal y los profesionales que componen esta unidad, son de vital importancia para tener una alta inversión pública e ir superando brechas y desigualdades al interior de las comunas, dado que son ellos los encargados de formular las iniciativas o proyectos de inversión. Por lo tanto, la excesiva rotación, la poca experiencia y conocimiento del sistema de inversión pública, sumado a no contar con equipos de trabajo suficientes (equipos de acuerdo al tamaño del municipio), terminan siendo variables determinantes para impedir avanzar a un ritmo sostenido en el ámbito de la inversión pública en comunas.

La principal problemática que se vislumbra es que, a pesar de los esfuerzos por incorporar un modelo de gobernanza territorial para reducir las disparidades territoriales, persisten algunas problemáticas en la distribución de los recursos regionales. La principal causante parece ser el capital humano que se desenvuelve en áreas estratégicas de las municipalidades. Por ejemplo, en la región de Los Ríos esta falencia es notoria entre municipios, especialmente por la excesiva rotación de profesionales en estos cargos. El año 2015, se hicieron esfuerzos desde el gobierno regional y se contrataron 5 profesionales para que, a través de la corporación de desarrollo productivo, apoyarán a aquellos municipios que contaban con una baja inversión de fondos regionales y estaban más rezagados en formulación de proyectos (Montecinos y Díaz 2018). No obstante, estos recursos no son permanentes.

La implementación del proceso de descentralización especialmente a partir de la elección de gobernadores regionales debiera garantizar mecanismos que ayuden a reducir la disparidad territorial, pero también de recursos humanos en municipalidades a través de algún mecanismo que asegure perdurabilidad. Por ejemplo, se podría plantear a través de la ley de presupuesto que se faculte a los gobiernos regionales, que destinen una parte del presupuesto regional para contratar profesionales que vayan en ayuda de los municipios que cuenten con falencias de gestión e indicadores de desigualdad territorial. Desde el nivel nacional se debiera implementar una política de contratación de profesionales a nivel municipal, con incentivos explícitos para incorporarse a municipios donde más se observan desigualdad en materia de inversión territorial, pero garantizando un mínimo de tiempo de trabajo en el municipio, a lo menos 4 años. El ciclo de la inversión pública requiere que los profesionales se desempeñen con periodos relativamente largos en el municipio, para que dejen una cartera de proyectos considerable para su aprobación y ejecución.

**Desafío 4. Políticas públicas eficientes, eficaces, pero por sobre todos pertinentes al territorio.** Para que la descentralización adquiera un sentido ciudadano y afecte positivamente la vida cotidiana de las personas que habitan en regiones, se requiere que se hagan mejor las cosas que en contextos centralizados. Es por ello que gobiernos regionales y municipalidades, deben tener la capacidad de poder incidir de mejor manera en las políticas públicas sectoriales. Por lo tanto, en la discusión constitucional se debe potenciar la coordinación multinivel y la capacidad de formular e implementar políticas públicas de forma multiescalar y en contextos de gobernanza multinivel. La complejidad de los problemas urbanos y territoriales requiere de respuestas de políticas públicas que superen los clásicos enfoques sectoriales y que consideren de manera activa a los distintos niveles de gobierno, con un enfoque multiescalar (Rodríguez y Navarro 2016; Navarro, Rodríguez y Gómez 2018). Cada realidad local y regional, urbana o rural, influye en las características que adoptan los problemas que se producen y adoptan formas concretas en contextos específicos, presentando oportunidades y capacidades que son necesarios de considerar e involucrar para elaborar políticas públicas sostenibles (Rodríguez y Navarro 2016; Navarro, Rodríguez y Gómez 2018).

Se deben proponer diseños institucionales que produzcan procesos de gobernanza multi-nivel que permitan coordinar las actuaciones de diferentes niveles de gobierno, lo cual requiere reconocer el carácter multi-escalar de los problemas territoriales. Otro elemento esencial es la participación de los actores locales, tanto agentes socio-económicos, como organizaciones sociales y la ciudadanía en general. Dichas condiciones van dando forma al nuevo desarrollo que debe promover la descentralización, de una lógica *bottom-up* en el diseño e implementación de las políticas públicas, para garantizar que se establezcan proyectos o iniciativas que respondan a la realidad del entorno socio-espacial específico en el que se desarrollan. El principal mecanismo para que la integración se produzca será que todas las intervenciones sobre las ciudades y el territorio, queden sujetas a su concordancia con un sistema que se debe alcanzar a través de una “planificación gobernada” por medio de un sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales, lo cual implica que las decisiones radicarán por defecto en el nivel local, y regional y sólo pasarán a niveles superiores cuando la escala de la materia lo amerite o al nivel local o regional no sea posible asumirlas.

**Desafío 5. Municipios: De administradores a Gobiernos Locales.** De acuerdo con la actual constitución en el Artículo 118, *la administración local* de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. De acuerdo con este diseño institucional, se puede indicar que en Chile existe un modelo de administración y no de gobierno local, tanto en el nivel regional como en el comunal, el cual posee características similares a las ideas planteadas en el modelo de *gobierno local limitado* (Navarro y Rodríguez 2020). Este modelo se caracteriza por la combinación de cierto nivel de capacidades políticas, pero con un bajo nivel de capacidades administrativas, en un marco de dependencia fiscal de administraciones supra-municipales, que para el caso chileno se trata del nivel regional (en relación a los municipios) y nacional-sectorial (en relación a regiones y municipios).

Coincide con lo sostenido por algunos autores, quienes señalan que la región latinoamericana muestra que sus rasgos se acercan a los del modelo de sistema de gobierno local limitado, pero jugando un papel más residual en lo que se refiere a sus capacidades administrativas (Navarro y Ramírez 2000, Ruano y Vial 2016, Grin et al. 2019). En algunas municipalidades, sobre todo las de mayor tamaño y capacidad administrativa y fiscal (como las capitales regionales), también podría parecerse al modelo de *agencia local* donde el municipio se transforma en un agente implementador de políticas supra-municipales, y cuentan para ello con capacidades administrativas, pero en el marco de un bajo nivel de capacidades políticas.

Producto de esta limitación de capacidades fiscales, administrativas y políticas, el modelo de planificación predominante es de arriba hacia abajo, con un fuerte predominio de las instituciones nacionales sectoriales en la elaboración/diseño de políticas públicas, sin enfoque territorial, con una incipiente articulación e integración con niveles de gobierno subnacional, escasa participación de la ciudadanía en su elaboración, diseño e implementación. En los instrumentos de planificación subnacionales, entiéndase por ellos los de los gobiernos regionales y las municipalidades, se pueden apreciar esfuerzos por incorporar el enfoque territorial y la participación ciudadana provocando más dinámicas y formas en los instrumentos de planificación del nivel regional y local. En general, la participación ciudadana de distintos actores territoriales se observa mucho más en la elaboración de estos instrumentos de planificación subnacional, decayendo en la etapa de

implementación y ejecución (Montecinos 2006; Delamaza 2011; De La Fuente y Mlynarz 2013).

## Referencias

- Aninat, Isabel Ignacio Irrarrázaval, Clemente Larraín, Slaven Razmilic, Jorge Rodríguez. 2020. "Finanzas públicas regionales. Propuestas presupuestarias e institucionales". En *Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile*, coordinado por Isabel Aninat, Ignacio Irrarrázaval, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez, 53-130. Santiago de Chile: Editorial CEP y Centro Políticas Públicas UC.
- Ahmad, Ehtisham y Mercedes Garcia Escribano. 2010. "Economía política de la descentralización y gobernabilidad". En *La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico*, editado por Rafael De la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl, 203-220. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Burky, Shahid, Guillermo Perry, William Dillinger. 1999. *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington, D. C.: Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Carrillo, Jesús. 2003. "Descentralización y buen gobierno en Colombia. Visión Institucional de los Gobiernos Locales en Colombia". Tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Delamaza, Gonzalo. 2011. "Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades". *Revista Polis*, vol. 10, n°30: 45-75. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300003>
- De La Fuente, Gloria y Danae Mlynarz. 2013. *El pueblo unido... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Alberto Hurtado.
- Falleti, Tulia. 2006. "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada". *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 46, n°183: 317-352.
- Falleti, Tulia. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fossas, Enric. 2002. "Igualdad y pluralismo nacional". En *Democracia y pluralismo nacional*, coordinado por Ferran Requejo, 71-88. Barcelona: Editorial Ariel.
- Grin, Eduardo, y Enzo Completa, Fernando Abrucio y Ady Carrera-Hernández. 2019. *Capacidades estatales de los gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Río de Janeiro: Editora FGV.
- Leyva Botero, Santiago. 2011. "Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional". *Revista CS*, n°8: 211-243.

- Mejía, Fernando. 2002. "La autonomía local y sus determinantes en América Latina: comparación de los procesos de México y Colombia". Tesis de magister. FLACSO México.
- Montecinos, Egon. 2005. "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática". *Revista EURE*, vol.31, n°93: 73-88.
- Montecinos, Egon. 2006. "Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal". *Revista de ciencia política*, vol. 26, n°2: 191-208. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200011>
- Montecinos, Egon. 2018. "Democratización de la Inversión Pública En Chile. El Caso Del Presupuesto Participativo en La Región de Los Ríos". *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, n°72: 137-62.
- Montecinos, Egon y Guillermo Díaz. 2018. "Gobernanza y disparidad de la inversión pública. El caso de Los Ríos, Chile". *Revista Cuadernos del CENDES*, n°98: 73-93.
- Montecinos, Egon. 2020. "Election of Regional Governors in Chile: Scenarios of Change in Intergovernmental Relations". *Revista de Ciencia Política*, vol. 40, n°3: 567-587. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>.
- Navarrete, Bernardo y Víctor Higuera 2014. "Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010". *Revista Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 21, n°66: 179-202.
- Navarro, Clemente y María Ramírez. 2000. "Gobierno y autonomía local en perspectiva comparada. Los casos de la Unión Europea y Latinoamérica". *Revista de Humanidades*, n°11: 273-287.
- Navarro, Clemente, María Rodríguez e Irene Gómez. 2018. "La agenda del desarrollo urbano integral en España (1994-2013)". *Anduli: revista andaluza de ciencias sociales*, n°17: 47-66.
- Rodríguez, María y Clemente Navarro. 2016. "Gobernanza local comparada: el análisis de los patrones de influencia en los sistemas políticos locales". *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n°153: 127-142.
- Navarro, Clemente y María Jesús Rodríguez-García. 2020. "Urban policies as multi-level policy mixes". *Cities*, vol. 102: 1-12.
- Ruano, José Manuel y Camilo Vial. 2016. *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile (UAC)/ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Willis, Eliza, Christopher Garman y Stephan Haggard. 1999. "The Politics of Decentralization in Latin America". *Latin American Research Review*, vol. 34, n°1: 7-50.

## **IV.2 A contextos diferentes, medidas diferenciadas: capacidades institucionales heterogéneas a nivel subnacional en Chile.**

### **Claudio Fuentes González**

No es novedad que los municipios han ido adquiriendo una notoriedad sin parangón en Chile. La baja confianza y aprobación del gobierno, por un lado, como las escasas respuestas desde el poder ejecutivo posterior al estallido del 18 de octubre de 2019, y el actual proceso constituyente bajo un escenario de pandemia (desastre lento), por otro, han convergido en que las y los alcaldes tuviesen y tengan un rol preponderante en el sistema político chileno como actores claves. Este rol, sin embargo, no ha sido lo suficientemente estudiado y dotado de la importancia que se merece en nuestra estructura de político-administrativa, en tanto actores políticos en el sistema institucional chileno (Huneus y Avendaño 2018; Olavarría 2007), salvo algunos estudios centrales en la materia (Valenzuela 1977; Valdivia, Álvarez y Donoso 2012; Luna y Mardones 2017; Pérez Contreras 2020). En concreto, algunos ejemplos de la preponderancia en el clima político actual por parte de alcaldes/as, se puede apreciar en el plebiscito autoconvocado de diciembre de 2019, en los innumerables llamados a fortalecer el financiamiento desde el nivel central, y en las críticas y medidas innovadoras para hacer frente al COVID-19.

En el escenario descrito, emerge un concepto necesario para analizar la realidad heterogénea de las municipalidades en Chile, las capacidades institucionales. En simple, éstas se pueden entender como condiciones, medios y/o habilidad potencial que deben y poseen los Estados, en sus diversos niveles político-administrativos, para llevar a cabo las acciones estatales de provisión de bienes y servicios, de acuerdo al marco institucional existente, con la finalidad de fomentar el bienestar individual y colectivo. Entendidas como factores contextuales (Fuentes 2018), las capacidades institucionales influyen el rendimiento de gestión municipal y se materializan en cinco dimensiones: administrativa, técnica, política, normativa, extractiva fiscal (Fuentes 2018).

A pesar de ser un Estado unitario y centralizado, la literatura ha evidenciado la desigual distribución de capacidades institucionales en las municipalidades chilenas, afectando con ello la provisión de bienes y servicios a la comunidad. Las dimensiones que se han abordado, en mayor medida, han sido la política, entendida como falta de autonomía y frenos a la toma de decisiones (Fuenzalida, Inostroza y Morales 2014); la administrativa, en el sentido de desigual acceso y disponibilidad de personal capacitado para las funciones locales y de recursos financieros (Fuenzalida, Inostroza y Morales 2014); extractiva/fiscal, específicamente en la baja capacidad para generar ingresos propios (Ormeño 2011).

Dado lo anterior, este capítulo tiene por finalidad abordar dos dimensiones de las capacidades institucionales en los municipios en Chile, desde 1997 al 2018: la administrativa en lo referente a las fuentes de ingresos locales; y la técnica, materializada en el análisis de las postulaciones y capacidad de obtención evaluaciones favorables en los proyectos propuestos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Además, y a nivel fundamentalmente exploratorio, se muestran datos sobre la concentración de profesionales, magísteres y doctorados a nivel subnacional, con el objeto de generar hipótesis sobre la necesidad, como condición necesaria para una efectiva descentralización, una mejor distribución del talento humano.

La estructura del capítulo es la siguiente. Primero, se expone una breve revisión conceptual sobre las capacidades institucionales, entregando una serie de ejemplos de operacionalización de las dimensiones que componen este crucial concepto. En segundo lugar, se analizan los ingresos municipales, principalmente los ingresos propios, en tanto estructura, composición y distribución por grupos de comunas. Tercero, se aborda desde una perspectiva dual, en tanto cantidad como calidad, el comportamiento histórico (1997-

2018) en las postulaciones a los FNDR. Cuarto, de manera exploratoria, se describe la concentración de profesionales, magísteres y doctorados a nivel subnacional, entiendo la descentralización del talento humano como una condición necesaria para la consolidación de capacidades institucionales a nivel regional y local. Finalmente, la cuarta parte expone desafíos y propuestas en respecto al aumento de capacidades institucionales a nivel local.

## Capacidades institucionales y su efecto en la gestión: Una mirada desde lo local

Para Grin et al. (2018), los gobiernos subnacionales iberoamericanos –especialmente los municipios- han evidenciado numerosas transformaciones a partir de la tercera ola de democratización en la región. Algo que ha marcado dichas transformaciones ha sido el incremento de funciones, responsabilidades y atribuciones en niveles de gobierno subnacional, principalmente enmarcados en procesos de descentralización y reforma de los Estados nacionales. Actualmente, sin embargo, en algunos países se advierte la existencia de un ciclo centralizador que revierte el empoderamiento municipal evidenciado durante las últimas décadas, como es el caso de la educación básica y secundaria en Chile.

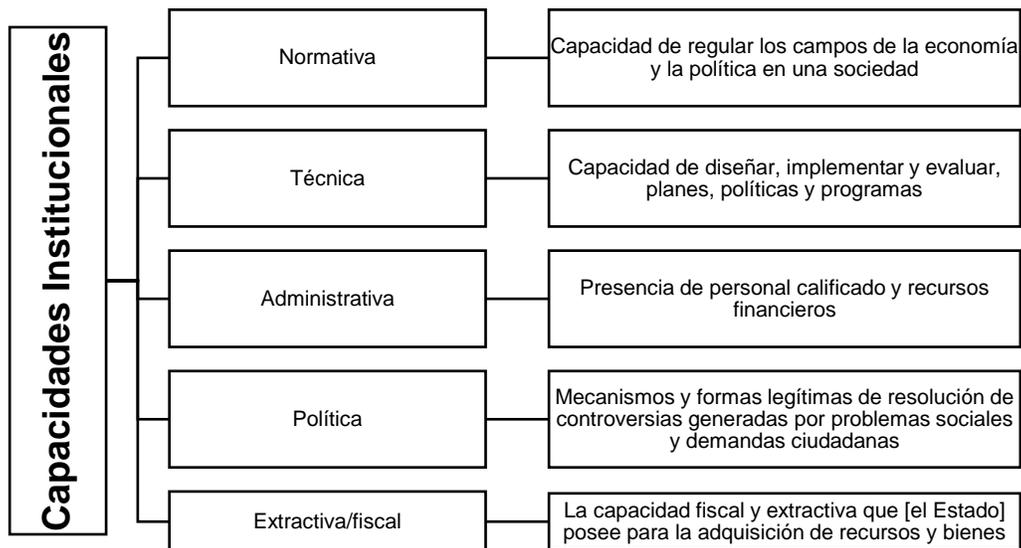
El supuesto central que subyace a las capacidades institucionales es que “cuanto mayor sea el nivel de capacidad estatal<sup>96</sup> [institucional] disponible en los municipios, mayores serán las posibilidades de que puedan definir sus agendas de gobierno con autonomía e independencia de las intromisiones y condicionamientos de niveles superiores de gobierno” (Grin et al. 2018). En simple, a mayor nivel de capacidades institucionales, mayor es el espacio de poder, de decisiones, que están disponibles para las autoridades locales.

A nivel de dimensiones de las capacidades institucionales, la clasificación ideada por Grindle (1996) es la dominante al momento de estudiarlas. Esta autora identifica cuatro dimensiones que son las que promoverían la gobernabilidad y el desarrollo a las organizaciones. Estas dimensiones son: normativa, técnica, administrativa y política. Asimismo, se puede incorporar un quinto tipo, denominado extractivo-fiscal (Gilio 2016). A continuación, se presenta un diagrama con la identificación de las dimensiones de las capacidades institucionales y una breve descripción de cada una de ellas.

---

<sup>96</sup> En este documento las capacidades estatales se entienden como capacidades institucionales que posee una organización, siendo la dimensión institucional identificada por Grindle (1996), una de tipo normativo, de regulación de campos de la sociedad. Por motivos de espacio, no se presenta un mayor desarrollo de la diferencia conceptual mencionada.

Figura IV.2.1. Tipos de capacidades institucionales



Fuente: Fuentes González y Fuentes Romero (2019).

Llevando las capacidades institucionales a nivel local en nuestro país, es posible identificar posibles aplicaciones de esta teoría a nuestra realidad municipal, a saber:

#### **Capacidad Normativa:**

- Número de ordenanzas de la municipalidad.
- Porcentaje de ordenanzas de la municipalidad actualizadas (t...t-3).
- ¿La municipalidad tiene ordenanzas más allá de las funciones privativas?: Sí o no.
- Existencia de un plan regulador comunal vigente: Sí o no.

#### **Capacidad Técnica:**

- Tasa de inserción laboral.
- Número de proyectos postulados al FNDR.
- Evaluaciones favorables de proyectos postulados al FNDR.
- Certificación ISO en calidad.

#### **Capacidad Administrativa:**

- Porcentaje de profesionalización de funcionarios de planta y contrata.
- Porcentaje de honorarios profesionales en relación con el total de trabajadores y trabajadoras del municipio<sup>97</sup>.
- Porcentaje de funcionarios de planta y contrata con postgrado.
- Ingresos propios permanentes.
- Ingresos propios permanentes per cápita.

#### **Capacidad Política:**

- Tamaño del concejo municipal.

<sup>97</sup> Denominador es igual a la suma de número de plantas, contrata y honorarios.

- Tipo de gobierno local.
- Tipo de concejo local.
- Concejo local dividido.
- Incumbencia de Alcalde/sa.
- Periodos consecutivos del alcalde al frente del municipio.
- Índice institucional para el gobierno abierto municipal - IIGAM Chile 2019.
- Existencia de una ordenanza de participación ciudadana: Sí o no.
- Constitución del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC): Sí o no.
- Número de sesiones anuales del Concejo Municipal.
- Número de sesiones anuales del COSOC.

#### **Capacidad Extractiva/fiscal:**

- Porcentaje de los recursos corrientes de los municipios que corresponden a conceptos de recaudación propia.
- Porcentaje de dependencia del fondo común municipal.
- Porcentaje de ejecución presupuestaria devengada municipal.
- Eficiencia en el cobro de patentes municipales.

Para recapitular esta sección, se ha presentado una reconceptualización de las capacidades institucionales, el enfatizar en que éstas pueden ser entendidas como condiciones, medios y/o habilidad potencial que deben y poseen los Estados, en sus diversos niveles político-administrativos, para llevar a cabo las acciones estatales de provisión de bienes y servicios, de acuerdo con el marco institucional existente, con la finalidad de fomentar el bienestar individual y colectivo. Asimismo, la vasta operacionalización propuesta sobre la base de la contribución de Grindle (1996) y Gilio (2016), permite profundizar y llevar a cabo trabajos más finos y específicos respecto a capacidades institucionales a nivel municipal en Chile.

## Entre la capacidad administrativa y la extractiva/fiscal: Ingresos municipales en Chile

Para describir y analizar las capacidades administrativas y extractiva/fiscal que tienen los municipios, esta sección tiene por finalidad mostrar las fuentes de ingresos municipales, en tanto estructura, evolución, distribución, tomando en consideración diferenciaciones según nivel de desarrollo de las comunas.

El momento constitucional actual chileno (2021) deberá abordar, dentro de un conjunto de temas, las medidas y reformas a la estructura político-administrativa del país, como también sus diversas características y componentes. En el artículo 3 de la constitución política de 1980<sup>98</sup>, se establece que Chile es un Estado unitario, que la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, y que los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional. A su vez, el artículo 122 de la carta magna establece la

---

<sup>98</sup> Constitución Política de la República de Chile, del 26 de marzo de 2020.

autonomía en la administración de las finanzas, como la existencia del Fondo Común Municipal (FCM), el cual es un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país.

Estos dos artículos constitucionales, conjuntamente, nos remiten a la búsqueda de desarrollo equitativo y solidario, por un lado, y a un espacio discrecional (autonomía) en el manejo de los ingresos propios de los municipios, donde uno de sus componentes son los recursos que provienen del FCM. Sin embargo, dicha autonomía ha sido cuestionada, al considerar que los municipios chilenos cuentan con una escasa autonomía en la determinación de sus ingresos (Horst 2009).

A la luz de la literatura que ha abordado la temática de los ingresos municipales, en específico lo relacionado al FCM, se puede apreciar que existen, al menos, dos visiones que, no necesariamente, rivalizan entre ellas: redistribución y desincentivo a la recaudación de ingresos. La primera es la visión que afirma que el FCM es un mecanismo que “es significativamente redistributivo, ya que gracias a las transferencias que realiza se obtiene una distribución más igualitaria de los ingresos municipales” (Merino 2004); que “el FCM es un mecanismo de redistribución solidario” (Fuenzalida Inostroza y Morales 2014: 121-122). Del mismo modo, este mecanismo de compensación “redistribuye ingresos entre las municipales en forma significativa” (OCDE 2017: 40) y “reduce las desigualdades intermunicipales y asegura una mayor solidaridad política en el sistema municipal en Chile” (OCDE 2017: 40). Asimismo, se afirma que “sin el FCM la brecha entre el decil más rico y el más pobre es de 28 veces y si se considera el FCM, se reduce a veces” (Centro de Sistemas Públicos 2011:14); que el FCM tiene un efecto equalizador (Peralta y Galaz 2019).

La segunda visión se relaciona con la eficiencia o, mejor dicho, con la ineficiencia financiera municipal, a lo que la literatura ha llamado “pereza fiscal”. En simple, la pereza fiscal se refiere al menor incentivo que tienen los municipios para generar nuevos ingresos propios, dada la existencia del FCM, el cual asegura a un gran número de comunas la categoría de “receptores” de recursos provenientes de unas pocas comunas denominadas “aportantes” o ricas (Fuenzalida, Inostroza y Morales 2014: 28). Así, en la literatura se identifica un efecto negativo del FCM sobre la recaudación de ingresos propios, aunque dicho efecto ha sido evidenciado en cierto tipo de comunas, y no en un todo homogéneo de las mismas. De esta forma, se afirma que “las transferencias provenientes del FCM impactan negativamente en los ingresos por gestión propia solo a un grupo de comunas clasificadas como grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” (Pérez 2016: 121). Del mismo modo, se afirma la existencia de “un detrimento en la recaudación de ingresos propios en municipios tipo 2 y con mayor fuerza, en municipios tipo 3, asociados a comunas mayores con desarrollo medio y comunas urbanas medianas, con desarrollo medio” (Henríquez y Livert 2020). A su vez, se afirma que “el mecanismo es anticuado y fundamentalmente incompatible con los preceptos de equidad territorial; efectos contraproducentes y disuasivos (pereza fiscal y una mayor dependencia)” (OCDE 2017: 41); que “los efectos del sistema de redistribución han originado importantes desincentivos a la recaudación autónoma de ingresos” (Fuenzalida, Inostroza y Morales 2014: 124).

### **Diferencias en la recaudación de ingresos propios a nivel comunal**

Habiendo revisado los preceptos constitucionales en los cuales se enmarca el accionar de las municipalidades, en términos de desarrollo, equidad y autonomía financiera, ahora corresponde explorar las diferencias existentes entre comunas, tomando en consideración su nivel de ingresos y el nivel de desarrollo de estas, respecto a los ingresos municipales.

Para realizar el análisis, se trabaja con datos provistos por el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), administrado por la SUBDERE, y por el Índice de Desarrollo Comunal (IDC) 2020, formulado por la Universidad Autónoma de Chile. El IDC se compone de tres dimensiones: Salud y bienestar social (variables: servicios básicos, pobreza, agua potable, años de vida potencialmente perdidos); economía y recursos (variables: dependencia etaria; ingresos propios permanentes, internet, empresas), y educación (variables: SIMCE de lenguaje y matemáticas, matrículas de párvulos, matrículas enseñanza media, PSU). Dichas dimensiones fueron procesadas mediante un análisis de componentes principales, para así dar como resultado un índice compuesto.

Los ingresos municipales se componen de ingresos propios permanentes (IPP), la participación en el fondo común municipal, transferencias (corrientes y para gastos de capital), y otros ingresos<sup>99</sup>. Los ingresos propios permanentes son “recursos que el municipio genera por sí mismo, o que se le asignan de forma permanente en el tiempo” (Larraín 2020: 3). Los IPP se pueden agrupar en patentes comerciales; derechos de aseo más otros derechos, permisos de circulación, impuesto territorial y otros ingresos<sup>100</sup>.

En cuanto al FCM, como vimos anteriormente, es un mecanismo de redistribución de ingresos. Este fondo proviene de diversas fuentes y de aportantes. El primero de ellos es el impuesto territorial, donde las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura aportan el 65%, y las comunas restantes el 60% de este impuesto. La segunda fuente son las patentes municipales, donde la comuna de Santiago aporta 55% y las comunas de Providencia, Vitacura y Las Condes contribuyen con el 65% de sus ingresos por este concepto. Las restantes comunas no aportan. La tercera fuente son los permisos de circulación, donde todas las comunas contribuyen con el 62,5%. La cuarta fuente del FCM son las transferencias de vehículos, donde todas las comunas contribuyen con el 50%. La quinta fuente es el impuesto territorial a inmuebles fiscales, que es de aporte fiscal (100 inmuebles afectos). La sexta fuente es el aporte fiscal en la Ley de Presupuesto, que corresponde a 1.052.000 UTM mensuales. Y la séptima fuente de ingresos corresponde a multas impuestas por los Juzgados de Policía Local.

En cuanto a la distribución del FCM, el 25% se reparte en partes iguales entre todas las comunas; el 10% se distribuye en base al número de personas en situación de pobreza en cada comuna con respecto al total del país; el 30% se reparte sobre el número de predios exentos de impuesto territorial con respecto al total del país; y el 35% se distribuye en proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante con respecto al año anterior.

En relación con las transferencias, éstas provienen desde diversas instancias de la institucionalidad pública y también en algunos casos desde privados. Así, las transferencias pueden tener su origen en la SUBDERE, los Gobiernos Regionales, de organismos públicos y de privados.

Tanto los ingresos propios permanentes, como los provenientes del FCM, son denominados ingresos propios, lo cuales son discrecionales para los municipios y no dependen de las transferencias del nivel central (Larraín 2020). Esta libre disposición de recursos da cuenta de una “gran heterogeneidad territorial presente en los ingresos autónomos de las municipalidades” (Ormeño 2011: 7), principalmente, en las fuentes de generación de recursos en las comunas y en los planes de gestión por capturar mayor nivel de ingresos en los municipios.

---

<sup>99</sup> Se refiere a la sumatoria de venta de activos no financieros, otros ingresos municipales y saldo inicial de caja.

<sup>100</sup> Concesiones, licencias de conducir y similares, Patentes Acuáticas Ley N°20.033 Art. 8, rentas de la propiedad, multas, intereses, patentes mineras Ley N°19.143, y casinos de juegos Ley N°19.995.

En la tabla IV.2.1 podemos observar la evolución de ingresos percibidos por las municipalidades, desde el 2015 al 2019<sup>101</sup>. En promedio, los ingresos propios permanentes corresponden al 39% de los ingresos municipales, mientras que el fondo común municipal a un 29%. Ambos conforman casi el 70% de los ingresos propios municipales. Asimismo, las transferencias constituyen el 16,5% y los otros ingresos el 15%, en promedio.

Tabla IV.2.1. Evolución de ingresos percibidos municipal 2015 – 2019 (MM\$ 2019)<sup>102</sup>

	2015		2016		2017		2018		2019	
<b>INGRESOS MUNICIPALES</b>	<b>3.790.385</b>	<b>100%</b>	<b>4.062.296</b>	<b>100%</b>	<b>4.358.869</b>	<b>100%</b>	<b>4.725.524</b>	<b>100%</b>	<b>5.077.995</b>	<b>100%</b>
Propios Permanentes	1.489.256	39%	1.489.256	40%	1.721.037	39%	1.895.839	40%	1.981.873	39%
Fondo Común Municipal	1.089.095	29%	1.089.095	29%	1.253.687	29%	1.406.269	30%	1.533.708	30%
Transferencias	647.823	17%	647.823	17%	690.233	16%	719.668	15%	797.607	16%
Otros Ingresos	564.209	15%	564.209	15%	693.910	16%	703.746	15%	764.805	15%

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIM (2021).

La tabla IV.2.2 nos muestra el crecimiento promedio anual de ingresos percibidos municipales y sus componentes entre el 2015 y 2019. En lo global, sólo el año 2018 tuvo un crecimiento por sobre el 10% en lo que se refiere a ingresos propios, y también fue el más alto en comparación a los otros años en crecimiento anual de ingresos municipales. Del mismo modo, el FCM es el que presentó el mayor crecimiento en los cinco años, seguido por los ingresos propios permanentes. Finalmente, las transferencias aumentaron hacia el 2019, pero representaron el menor promedio de crecimiento entre las fuentes de ingresos en el periodo estudiado.

Tabla IV.2.2. Crecimiento promedio anual ingresos percibidos municipales y sus componentes 2015-2019

	2016	2017	2018	2019	Promedio
<b>INGRESOS MUNICIPALES</b>	<b>7,2%</b>	<b>7,3%</b>	<b>8,4%</b>	<b>7,5%</b>	<b>7,6%</b>
Propios Permanentes	8,5%	6,5%	10,2%	4,5%	7,4%
Fondo Común Municipal	7,1%	7,5%	12,2%	9,1%	9,0%
<b>Ingresos propios</b>	<b>7,9%</b>	<b>6,9%</b>	<b>11,0%</b>	<b>6,5%</b>	<b>8,1%</b>
<b>Transferencias</b>	<b>4,2%</b>	<b>2,2%</b>	<b>4,3%</b>	<b>10,8%</b>	<b>5,4%</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>7,1%</b>	<b>14,8%</b>	<b>1,4%</b>	<b>8,7%</b>	<b>8,0%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIM (2021).

La tabla IV.2.3 expone el promedio y porcentaje de los ingresos municipales por componentes al 2019, según rango del Índice de Desarrollo Comunal 2020. Como se puede apreciar, la distribución de los ingresos municipales, dejando fuera los “otros ingresos”,

<sup>101</sup> A la fecha, no hay información disponible en SINIM del año 2020.

<sup>102</sup> Ver SINIM, 2021, “Informe de ingresos percibidos y gastos devengados municipal 2015 – 2019 (valores en miles de pesos nominales de cada año)”, documento para Departamento de Finanzas Municipales de SUBDERE, 05 de enero. [http://datos.sinim.gov.cl/assets/dompdf/20210105223511\\_evolucion\\_presupuestaria.pdf](http://datos.sinim.gov.cl/assets/dompdf/20210105223511_evolucion_presupuestaria.pdf)

presenta patrones claros al clasificarlos por el nivel de desarrollo de las comunas. Primero, a medida que las comunas presentan mayores niveles de desarrollo, se observa una asociación positiva con los ingresos propios permanentes. Segundo, la relación entre mayor dependencia del FCM se asocia con menor nivel de desarrollo de las comunas. Tercero, las transferencias, a diferencia de los dos ingresos señalados, no presentan una relación lineal clara, pues entre el rango medio alto y bajo las diferencias son mínimas. Lo que sí se destaca es el porcentaje que reciben las comunas de desarrollo alto por concepto de transferencias, el cual es significativamente más bajos que los otros tipos de comunas. Así, estos datos evidencian, al menos, que la heterogeneidad en ingresos propios es real y preocupante.

Tabla IV.2.3. Promedio y porcentaje de ingresos municipales por componentes 2019 (M\$ 2019), según rango del Índice de Desarrollo Comunal 2020

Rangos IDC	Ingresos Propios Permanente		Fondo Común Municipal		Transferencias		Total
Alto	74.794.067	87,1%	3.774.845	4,4%	7.293.650	8,5%	85.862.562
Medio Alto	16.384.576	47,9%	10.310.180	30,1%	7.529.819	22,0%	34.224.575
Medio	3.643.994	32,0%	5.064.417	44,5%	2.674.414	23,5%	11.382.824
Medio Bajo	1.476.139	26,2%	3.118.606	55,4%	1.039.240	18,4%	5.633.985
Bajo	478.986	14,1%	2.176.126	64,0%	744.986	21,9%	3.400.099

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIM (2021) e Índice de Desarrollo Comunal de ICHEM e IEH (2020), en Hernández et al. (2020)

Profundizando lo anterior, la tabla IV.2.4 muestra el porcentaje de ingresos propios permanentes por componentes del año 2019, según el Índice de Desarrollo Comunal 2020. Primero, el componente de ingreso es distinto para las comunas. En las comunas de alto desarrollo, el impuesto territorial es, por lejos, el más relevante. En las comunas de ingresos medios (en sus tres categorías), las patentes comerciales se empujan como el principal ingreso. En las comunas agrupadas en bajo desarrollo, el componente de otros ingresos es, por casi diez puntos porcentuales, la mayor fuente de ingresos. Segundo, el menor porcentaje de ingresos evidencia una doble característica, por un lado, el permiso de circulación es la menor porción para los grupos de comunas alto, medio alto y medio. Por otro lado, derechos de aseo más otros derechos, es la menor proporción de los dos grupos de comunas con menor desarrollo. Tercero, al ver cada componente de manera vertical, se observan patrones claros en ellos: relaciones positivas e inversas. En las asociaciones positivas, en las patentes comerciales, con excepción del grupo de comunas de desarrollo alto, la participación en este componente baja a medida que se denota un menor desarrollo de las comunas. El mismo patrón es observable en derechos de aseo más otros derechos e impuesto territorial, mientras que en permisos de circulación y otros ingresos propios, el patrón se invierte, es decir, a medida que disminuye el nivel de desarrollo comunal, aumenta la porción de participación de dichos componentes en los ingresos propios.

Tabla IV.2.4. Porcentaje de ingresos propios permanentes por componentes 2019, según rango del Índice de Desarrollo Comunal 2020

Rangos IDC	Patentes comerciales	Derechos de Aseo + Otros Derechos	Permiso de Circulación	Impuesto territorial	Otros IPP	Total
Alto	25,2%	18,5%	7,4%	35,1%	13,9%	100%
Medio Alto	29,1%	17,4%	10,6%	26,9%	16,0%	100%
Medio	28,5%	16,4%	12,9%	21,5%	20,7%	100%
Medio Bajo	26,2%	14,7%	18,3%	18,9%	21,9%	100%
Bajo	19,1%	11,5%	21,1%	17,6%	30,7%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de SINIM (2021) e Índice de Desarrollo Comunal de ICHEM e IEH (2020), en Hernández et al. (2020)

En resumen, esta sección ha mostrado que la estructura de los ingresos municipales, a nivel global, no ha variado significativamente entre el año 2015 y 2019. En cuanto a los componentes de los ingresos municipales, y su distribución, es posible apreciar diferencias marcadas al incorporar criterios de distinción, como es el nivel de desarrollo de las comunas. Diferencias en la capacidad de generar ingresos y la menor o mayor dependencia del FCM, hace que, en términos concretos, existan municipalidades que presentan mayores grados de autonomía que otras, pues exhiben una mayor capacidad administrativa y extractiva/fiscal que otras.

### Comportamiento histórico (1997-2018) en las postulaciones a los FNDR: el rol de la capacidad técnica

Para observar la capacidad técnica que tienen los municipios, esta sección tiene por finalidad mostrar el comportamiento histórico de la postulación a los proyectos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional de parte de los municipios chilenos, entre el año 1997 y 2018. De acuerdo a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), el FNDR es “Un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”<sup>103</sup>. La evaluación de los FNDR se puede dividir en dos momentos. El primero de ellos es técnico, donde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) evalúa los proyectos teniendo cinco alternativas para ello: RS (recomendado favorablemente); FI (falta información); OT (no recomendado por otras razones); RE (reevaluación); IN (incumplimiento de normativa). La segunda evaluación es secuencial a obtener RS, y es de carácter eminentemente político, donde los consejeros regionales tienen la decisión de aprobar o no los proyectos con evaluación RS. Los tipos de proyectos que se financian son tres: estudio básico, programa y proyecto.

<sup>103</sup> Para más información ver “Características del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)”, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, acceso el 15 de abril de 2021. <https://bit.ly/3bC6AJn>

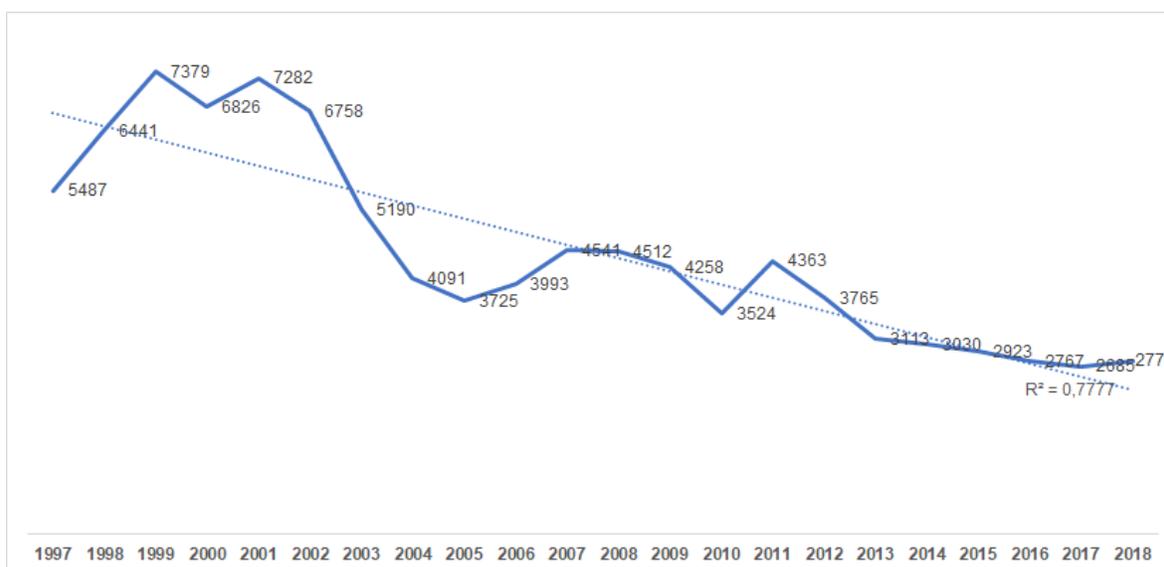
El FNDR es el principal instrumento de financiamiento de la inversión pública a nivel subnacional (Argüello y Dazarola 2015; Moller 2019). Esta forma de financiamiento “opera como un fondo concursable al cual postulan proyectos de inversión mayoritariamente municipios y en un porcentaje menor de ministerios” (Horst 2009: 130). Existe un consenso en la literatura en sostener que, tanto los factores políticos como las capacidades administrativas y técnicas, son causas de la distribución del financiamiento de este mecanismo de desarrollo regional y compensación territorial (Piña y Avellaneda 2017; Moller 2019). En ese contexto, “los Municipios se han consolidado como los actores principales de esta fuente recursos públicos” (Avendaño 2009: 174), mientras que Livert y Gainza sostienen “que la inversión en los municipios está condicionada por una política de corte electoralista y por el ciclo político, además de favorecer las áreas comunas más ricas, más pobladas y urbanas más prósperas” (Livert y Gainza 2018: 2). En la misma línea, Mehiriz sostiene que “la asignación de subvenciones a los municipios no está exenta de políticas electorales, ya que los municipios ubicados en distritos en poder de partidos gobernantes o en distritos de alta competencia electoral reciben más subvenciones que otros municipios” (Mehiriz 2017: 274).

Fuentes González y Fuentes Romero (2019) identificaron cinco dimensiones en las cuales la literatura se ha fijado al momento de analizar los FNDR. Las dimensiones detectadas en el análisis de los autores son las siguientes: incertidumbre de los recursos, proceso de evaluación de los proyectos, implementación, FNDR como mecanismo de para la solución de deficiencias municipales y la influencia del sistema político en el proceso.

A continuación, se presenta un breve análisis descriptivo de los proyectos formulados y evaluados por los municipios al FNDR entre 1997 y 2018. Los datos provienen del Banco Integrado de Proyectos del MDS y del Índice de Desarrollo Comunal 2020 (IDC).

En el gráfico IV.2.1 se muestra el total de proyectos presentados al FNDR por los municipios entre el año 1997 y 2018. La curva de tendencia es a la baja, es decir, a medida que pasan los años desde el retorno a la democracia, se van presentando menos proyectos. Dicha tendencia se hace marcada desde el 2007 hasta el 2018, en contraste a los años anteriores donde hubo una mayor cantidad de proyectos formulados, sobre todo entre el año 1997 y el 2003.

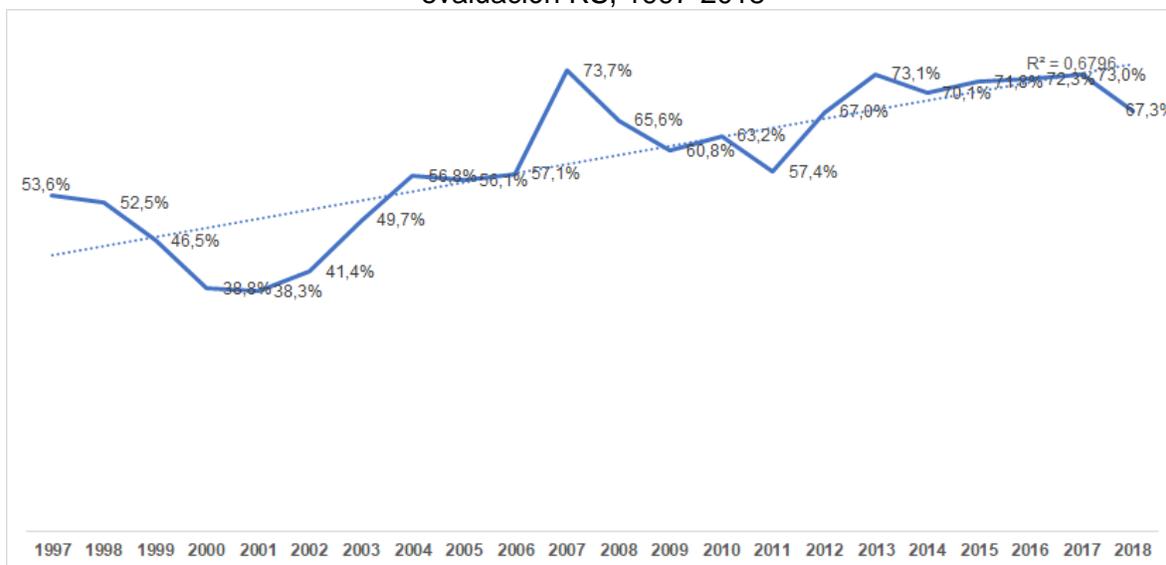
Gráfico IV.2.1. Total de proyectos presentados al FNDR por los municipios, 1997-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de MDS (2019).

En el gráfico IV.2.2 se expone el porcentaje de proyectos presentados al FNDR por los municipios que obtuvieron una evaluación RS, entre los años 1997 y 2018. A diferencia de la tendencia a la baja evidenciada en los proyectos formulados (ver gráfico IV.2.1), la dirección del porcentaje de proyectos que obtuvieron una recomendación favorable va al alza. Tomando el último quinquenio, el porcentaje de RS está por sobre el 70%, el más alto de toda la serie.

Gráfico IV.2.2. Porcentaje de proyectos presentados al FNDR por los municipios con evaluación RS, 1997-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de MDS (2019).

La tabla IV.2.5 expone el promedio de proyectos formulados por los municipios al FNDR por periodos de cuatros años, con la salvedad del último que toma los últimos seis años. Algunos rasgos que se pueden mencionar, primero, las categorías intermedias son las que muestran el mayor número de proyectos presentados, en promedio, destacándose el nivel medio bajo de desarrollo comunal. Segundo, con marcadas diferencias en volumen, los extremos de los rangos de desarrollo presentan menor cantidad de proyectos al FNDR. En este caso, debe destacarse que las comunas con mayores ingresos del país, a saber, Las Condes, Vitacura, Providencia Lo Barnechea, en el periodo estudiado de 1997 al 2018, presentaron 92 proyectos en conjunto, lo cual representa el 0,71% del total de proyectos presentados en la región metropolitana en el periodo mencionado. Este patrón, sin duda, muestra que dichas comunas no dependen de los fondos del FNDR para llevar a cabo sus proyectos e inversiones en sus respectivos territorios. Tercero, todos los rangos de desarrollo comunal muestran una marcada tendencia a la baja a medida que avanzan los años. Cuarto, y considerando la desviación estándar, los niveles extremos de los rangos del IDC son los que mostraron los menores niveles de dispersión, sobre todo el nivel alto de desarrollo, evidenciando con ello la consistencia de su comportamiento.

Tabla IV.2.5. Promedio de proyectos presentados al FNDR por los municipios, por periodos

Rangos IDC	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2018	Promedio	Desviación
Alto	108	98	88	92	75	92	12
Medio Alto	1.543	1.476	1.065	1.009	749	1.168	334
Medio	1.476	1.375	993	957	667	1.093	330
Medio Bajo	2.344	1.951	1.385	1.345	979	1.601	542
Bajo	1.063	931	662	574	412	728	265
<b>Promedio</b>	<b>1.307</b>	<b>1.166</b>	<b>839</b>	<b>796</b>	<b>576</b>	<b>937</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de MDS (2019) e Índice de Desarrollo Comunal de ICHEM e IEH (2020), en Hernández et al. (2020)

La tabla IV.2.6 exhibe el promedio de proyectos formulados por los municipios al FNDR por periodos de cuatros años, con la salvedad del último que toma los últimos seis años, que obtuvieron evaluación RS. Algunas características para destacar, primero, entre el año 2004 y 2005 se produce un salto de 15 porcentuales en mayor logro de evaluaciones RS. Por dos periodos consecutivos existe una leve diferencia, pero similitud no se estanca para el próximo periodo, el cual se empuja por sobre el 70%. Segundo, los promedios por rango de desarrollo comunal se mantuvieron bastante estables, lo cual nos dice que no existe un tipo de grupo más exitosos o fracasados que otros. Tercero, y a diferencia de los datos mostrados en la tabla IV.2.5, los datos de la tabla IV.2.6 muestran una menor desviación estándar, y ésta disminuye a medida que se baja linealmente en el rango de desarrollo de las comunas.

Tabla IV.2.6. Promedio de proyectos presentados al FNDR por los municipios, por periodos, con evaluación RS

Rangos IDC	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2018	Promedio	Desviación
Alto	44%	51%	66%	66%	72%	60%	0,119
Medio Alto	47%	47%	66%	64%	73%	59%	0,121
Medio	47%	44%	61%	61%	69%	56%	0,105
Medio Bajo	47%	46%	64%	63%	71%	58%	0,112
Bajo	52%	51%	60%	57%	72%	59%	0,082
<b>Promedio</b>	<b>47%</b>	<b>48%</b>	<b>63%</b>	<b>62%</b>	<b>71%</b>	<b>58%</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de MDS (2019) e Índice de Desarrollo Comunal de ICHEM e IEH (2020), en Hernández et al. (2020).

De acuerdo con investigaciones recientes sobre factores explicativos del FNDR, este mecanismo de financiamiento “tiene un patrón regresivo de asignación en el que se favorece a los municipios más prósperos y poblados. El éxito en la propuesta del FNDR se asocia positivamente a la capacidad municipal y este efecto se refuerza en los municipios situados más lejos de la capital, Santiago. Este patrón refuerza las desigualdades municipales” (Moller 2019). Asimismo, Fuentes González y Fuentes Romero (2019) evidenciaron hallazgos en la misma línea de Moller (2019). Utilizando regresiones logísticas para explicar la probabilidad de fracasar en la postulación al FNDR en cinco periodos alcaldicios (desde 1996 hasta 2016, recordemos que cada periodo alcaldicio es de cuatro años), los autores muestran que la capacidad técnica, operacionalizada como el porcentaje de RS obtenido en el t-1, presenta una relación opuesta con el fracaso en las postulaciones

al FNDR. Es decir, al aumentar el RS del año anterior, disminuye la probabilidad de fracasar. Cabe decir que esta variable, a pesar de ser la más robusta y consistente del conjunto de variables explicativas trabajadas, su magnitud explicativa es baja. Asimismo, otras variables de capacidades técnicas y administrativas introducidas en el análisis, tales como porcentaje de inserción laboral, ingresos propios permanentes per cápita y nivel de profesionalización (plantas y contratas, solamente), nos evidenciaron una capacidad explicativa.

Para recapitular, esta sección ha mostrado que se podría afirmar, intuitivamente, que la estrategia de formulación de proyectos ha cambiado hacia una mayor focalización de recursos a lo largo del tiempo. En otras palabras, es probable que el conocimiento acumulado de los equipos de trabajo municipales y/o la cultura organizacional de las administraciones locales haya optado por el camino de buscar mayor calidad que un mayor volumen de proyectos presentados año a año. En este sentido, los hallazgos efectuados por Fuentes González y Fuentes Romero (2019), en relación con que los equipos técnicos de los municipios importan, es clave para entender que la conformación de grupos de trabajo técnicos y capacitados es un predictor consistente y robusto al momento de explicar el éxito o fracaso en la gestión municipal, considerando para ello el análisis de los FNDR.

## Descentralizando el talento humano: una condición necesaria para la consolidación de capacidades institucionales a nivel subnacional

En el lanzamiento del libro “Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile”, editado por el Centro de Estudios Públicos, el actual Contralor General de la República, Jorge Bermúdez, lanzó críticas al proceso de descentralización actual en el país. En concreto, la máxima autoridad de la Contraloría General de la República (CGR), esbozó las condiciones sobre las cuales debería basarse la descentralización en forma, por no decir exitosa. Estas pueden ser resumidas en: capacidades institucionales, capacidades profesionales y problemas provisión de bienes y servicios regionales. En línea con lo expuesto en este capítulo, tanto las dos primeras condiciones podrían ser aglutinadas en la disposición de capacidades administrativas y técnicas para el desarrollo de acciones estatales. Es más, a partir de las palabras del Contralor, se podría afirmar que la capacidad administrativa y técnica son vistas como una mezcla de condición necesaria para la descentralización, sobre todo la de tipo administrativo<sup>104</sup>. A su vez, el Contralor señala el costo, o *incapacidad*, de atraer capacidades profesionales (administrativas) al Estado, y sobre todo a regiones y *municipios*<sup>105</sup>.

A nivel fundamentalmente exploratorio, esta sección busca identificar dónde residen o, mejor dicho, dónde se concentran las personas que han acumulado mayores niveles de educación formal, a saber, personas con títulos profesionales, personas que han alcanzado el grado de magíster, como las que han logrado el grado de doctorado. De este modo, se presentan datos sobre la concentración de profesionales, magísteres y doctorados a nivel subnacional, con el objeto de formular futuras preguntas de investigación e hipótesis sobre la necesidad, como condición necesaria para una efectiva descentralización, de una mejor distribución y atracción del talento humano a nivel subnacional. Del mismo modo, se buscar

---

<sup>104</sup> Desde la perspectiva de Falletti (2006), la descentralización administrativa es el conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales (educación, salud, asistencia social o vivienda).

<sup>105</sup> Las cursivas son propias.

exponer evidencia para aportar o no evidencia en favor de la hipótesis de la falta de atracción del capital humano avanzado mencionado por el Contralor. Los datos provienen del Censo 2017, SINIM 2021 y del Consejo Nacional de Educación (2021).

La tabla IV.2.7 muestra el número y porcentaje de profesionales, magíster y doctorados a nivel regional en Chile, al año 2017. Algunos aspectos para destacar. Primero, la región metropolitana concentra más de la mitad de los profesionales, más del sesenta por ciento de magíster y un cincuenta y ocho por ciento de doctorados a nivel nacional. En total, la RM concentra casi el cincuenta y dos por ciento del capital humano en el país. Segundo, los mayores tres polos metropolitanos (RM, Valparaíso y Bio Bío) del país concentran el setenta por ciento del capital humano. Tercero, las regiones más alejadas de la capital nacional (Arica-Parinacota, Tarapacá, Aysén y Magallanes), presentan los menores niveles de capital humano. Cuarto, y en una relación esperable al cruzar los datos expuestos con los datos de entidades de educación superior a nivel regional (Consejo Nacional de Educación 2021), se observa una asociación entre mayor número de entidades de educación superior y mayor número de capital humano. Cabe decir que los hallazgos de la tabla IV.2.7 son lógicos y esperables, toda vez que la concentración de la población del país reside en las tres regiones con mayor capital humano, en tanto que las regiones con menor número de capital humano, son también las que tienen menor número de población.

Tabla IV.2.7. Número y porcentaje de profesionales, magíster y doctorados a nivel regional en Chile, 2017

Región	Profesionales		Magíster		Doctorados		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Arica-Parinacota	31.838	1,1%	2.058	0,8%	313	0,9%	<b>34.209</b>	<b>1,1%</b>
Tarapacá	47.624	1,7%	3.026	1,2%	307	0,9%	<b>50.957</b>	<b>1,7%</b>
Antofagasta	96.753	3,5%	6.485	2,5%	926	2,6%	<b>104.164</b>	<b>3,4%</b>
Atacama	35.053	1,3%	1.554	0,6%	232	0,7%	<b>36.839</b>	<b>1,2%</b>
Coquimbo	95.955	3,4%	5.568	2,2%	879	2,5%	<b>102.402</b>	<b>3,3%</b>
Valparaíso	284.918	10,2%	23.485	9,1%	3.706	10,5%	<b>312.109</b>	<b>10,1%</b>
Metropolitana	1.412.731	50,6%	159.164	62,0%	20.575	58,0%	<b>1.592.470</b>	<b>51,6%</b>
O'Higgins	93.335	3,3%	5.698	2,2%	593	1,7%	<b>99.626</b>	<b>3,2%</b>
Maule	110.389	4,0%	7.341	2,9%	1.064	3,0%	<b>118.794</b>	<b>3,9%</b>
Ñuble	53.890	1,9%	3.347	1,3%	558	1,6%	<b>57.795</b>	<b>1,9%</b>
Bio Bío	232.926	8,3%	17.434	6,8%	2.827	8,0%	<b>253.187</b>	<b>8,2%</b>
Araucanía	115.205	4,1%	8.418	3,3%	1.279	3,6%	<b>124.902</b>	<b>4,1%</b>
Los Ríos	50.450	1,8%	4.118	1,6%	1.012	2,9%	<b>55.580</b>	<b>1,8%</b>
Los Lagos	91.959	3,3%	6.274	2,4%	741	2,1%	<b>98.974</b>	<b>3,2%</b>
Aysén	12.558	0,4%	899	0,4%	118	0,3%	<b>13.575</b>	<b>0,4%</b>
Magallanes	25.559	0,9%	1.969	0,8%	329	0,9%	<b>27.857</b>	<b>0,9%</b>
<b>Total</b>	<b>2.791.143</b>	<b>100%</b>	<b>256.838</b>	<b>100,0%</b>	<b>35.459</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.083.440</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo, INE (2017).

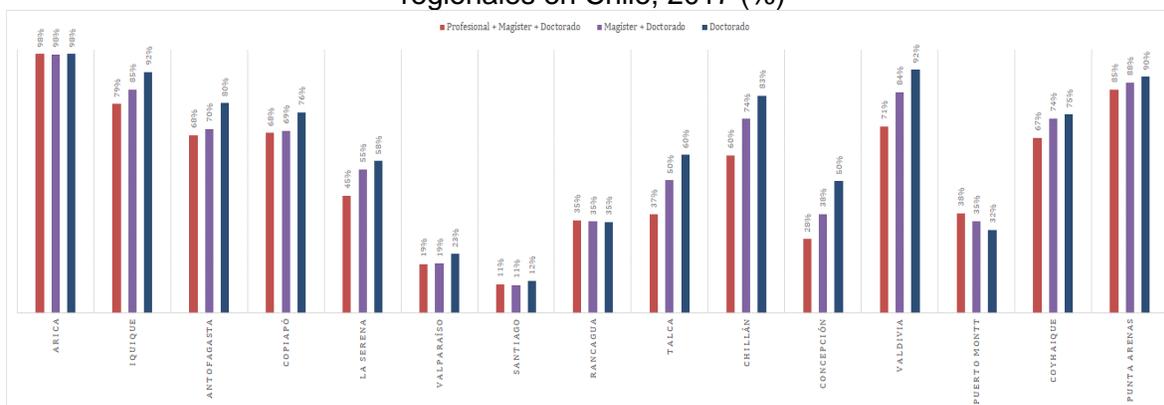
El gráfico IV.2.3 muestra la concentración de profesionales, magíster y doctorado en capitales regionales en Chile<sup>106</sup>, al año 2017. Esta es una comparación intrarregional.

<sup>106</sup> La fórmula de cálculo de los porcentajes son los siguientes:

Algunas características emergen. En primer lugar, al parecer existen rasgos geográficos que explican las diferencias entre las regiones. Las cinco primeras regiones del norte del país concentran en sus capitales regionales un alto nivel de profesionales, sobre todo de magíster y doctorado (Arica es la capital con la más alta concentración del país en los tres indicadores expuestos). Le siguen las capitales del centro del país, desde Valparaíso a Talca, en donde vemos bajos niveles de concentración de capital humano, sobre todo en la región metropolitana. El bajo porcentaje de Santiago podría explicarse porque las personas profesionales, con magíster o doctorado no viven en la comuna de Santiago, sino que en otras comunas de la región señalada. Recordemos que esta región es la que se compone de un mayor número de comunas, cincuenta y dos; y es la que concentra el mayor nivel de acceso a bienes y servicios. Exceptuando las regiones del Bio Bío y Los Lagos, las regiones desde el Ñuble hasta Magallanes aumentan el nivel de concentración de capital humano en sus respectivas capitales regionales, sobre todo la región de Los Ríos y de Magallanes.

Como segunda característica del gráfico IV.2.3, se puede mencionar las diferencias y similitudes a nivel intrarregional. En el caso de los magíster y doctorados, en todas las capitales regionales, salvo en Puerto Montt, éstos se concentran en las capitales regionales. El nivel profesional, considerando las dos excepciones mencionadas, presenta un menor nivel de concentración en las capitales regionales.

Gráfico IV.2.3. Concentración de profesionales, magíster y doctorado en capitales regionales en Chile, 2017 (%)



Fuente: Elaboración propia basado en CENSO 2017, INE (2017) y SINIM (2021).

El gráfico IV.2.4 muestra la concentración de profesionales, magíster y doctorado en capitales regionales y provinciales en Chile, al año 2017<sup>107</sup>. La primera característica que emerge es que las provincias concentran un mayor nivel de capital humano que las capitales regionales. Segundo, las regiones más al norte de la capital nacional (Arica-Parinacota y Tarapacá) son las que presentan las diferencias más mínimas (menor o igual a tres puntos porcentuales) entre las capitales provinciales y las regionales. Tercero, se aprecia un grupo intermedio de regiones, todas del centro hacia el sur, que presentan desde

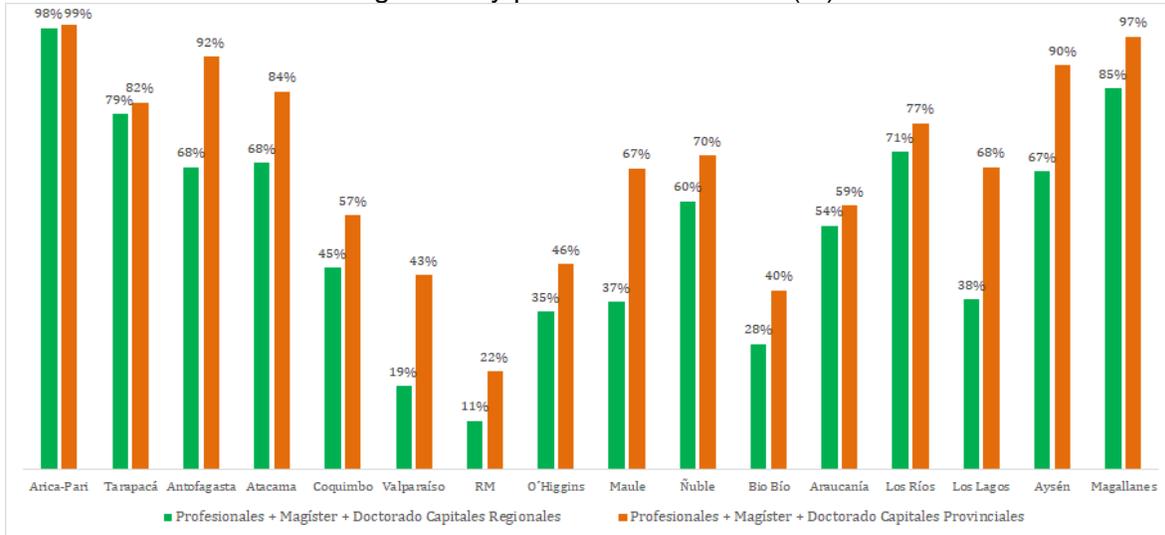
- % Profesional + Magíster + Doctorado = (suma capital regional profesional + magíster + doctorado / suma regional profesional + magíster + doctorado) \* 100
- % Magíster + Doctorado = (suma capital regional magíster + doctorado / suma regional magíster + doctorado) \* 100
- % Doctorado = (suma capital regional doctorado / suma regional doctorado) \* 100

<sup>107</sup> La fórmula de cálculo de los porcentajes son los siguientes:

- % Profesional + Magíster + Doctorado capital regional = (suma capital regional profesional + magíster + doctorado / suma regional profesional + magíster + doctorado) \* 100
- % Profesional + Magíster + Doctorado capital provincial = (suma capital provincial profesional + magíster + doctorado / suma regional profesional + magíster + doctorado) \* 100

un cinco hasta un doce por ciento de diferencia entre capitales provinciales y regionales. Estas regiones son Coquimbo, Metropolitana, O'Higgins, Ñuble, Bio-Bío, Araucanía, Los Ríos y Magallanes.

Gráfico IV.2.4. Comparación de profesionales, magíster y doctorado entre capitales regionales y provinciales en Chile (%)



Fuente: Elaboración propia basado en CENSO 2017, INE (2017) y SINIM (2021).

Para resumir, con la evidencia presentada, se podría afirmar que existe evidencia en favor de que existe una dificultad para atraer a profesionales, magíster y doctorados a regiones distintas a la metropolitana, dada la alta concentración del capital humano en la RM. Además, los grandes polos regionales metropolitanos del país (RM; Valparaíso, Bio Bío) aglutinan siete de cada diez profesionales, magíster y doctorado. El hecho de ser los mayores polos urbanos y poblados del país permite que casi un treinta por ciento de las universidades se concentre sólo en tres comunas (Santiago, Valparaíso y Concepción), y que en estas comunas también se aglutinen un mayor número de servicios públicos y privados. A su vez, existe en ellas una mayor oferta de trabajos en el mercado laboral. Mirando a nivel intrarregional, la realidad no es homogénea. Existen diferencias por patrones geográficos, por ejemplo, las regiones más alejadas de la capital nacional comparten rasgos comunes. A su vez, al incluir a las provincias en el análisis, la centralidad o concentración en las capitales regionales se difumina, pues las capitales provinciales tienen relevancia al interior de las respectivas regiones al momento de analizar la distribución de capital humano. Este es un punto no menor cuando estemos pensando en una nueva división política-administrativa para el país en el proceso constituyente actual.

## Desafíos y propuestas para fortalecer la capacidad institucional de los municipios

Emparejar la cancha a nivel local es el mayor desafío de cara a la elección de convencionales constituyentes y para el futuro funcionamiento de la Convención Constitucional en Chile, desde una perspectiva municipal. A pesar de que constitucionalmente se consagran tanto, el tipo de organización del Estado, como el fomento de principios y valores, la autonomía financiera municipal y un mecanismo de redistribución de ingresos, las diferencias son manifiestas y se materializan en diversas características a nivel municipal. En este sentido, este capítulo ha buscado ser una contribución al focalizar en dos dimensiones de las capacidades institucionales: la administrativa y la técnica, con el objeto de indagar en la heterogeneidad municipal y en posibles medidas. Además, y asumiendo una mirada exploratoria, este capítulo ha indagado en la concentración de profesionales, magísteres y doctorados a nivel subnacional, con la finalidad de conocer la distribución de dichos perfiles.

Inevitablemente, no podemos identificar desafíos sin hablar de la necesidad de discutir sobre la estructura política y administrativa del país. Tal como lo señalaron Fuentes González y Montecinos (2020: 163), debemos preguntarnos “¿qué buscamos: ¿mayor fragmentación regional, mayor creación de comunas o nos quedamos igual?”. Esta simple pregunta tiene una respuesta muy compleja, y más compleja aún es la materialización de la decisión que se adopte, pues implica una serie de capacidades institucionales que doten a la nueva configuración territorial de las competencias, atribuciones, medios, condiciones necesarias para la construcción de un Estado sólido desde lo subnacional hacia lo nacional y viceversa.

En esa misma línea, la discusión sobre qué tipo de Estado, a saber, unitario, federal, centralizado o descentralizado vamos a adoptar, es decisiva para el futuro de los municipios. Ello conlleva a discutir sobre qué tipo y secuencia de descentralización o de reformas al Estado vamos a seguir. Acá es claro que este debate no se acaba con la redacción de una nueva constitución, sino que es el puntapié inicial para una revisión evaluación sin matices de las funciones, atribuciones y gestión municipal en Chile.

Así, la discusión sobre los grados de autonomía necesarios y acordes a los desafíos sociales actuales, deberán ser una de las mayores preocupaciones de las y los convencionales electos que se declaren descentralizadores y/o municipalistas. Sin duda alguna, enfrentarán férreos obstáculos de la elite nacional transversal que tendrá, seguramente, un espacio en la Convención Constitucional. Cuando se comience a hablar de la necesidad de transferir más recursos, responsabilidades y autoridad desde el nivel nacional al subnacional, la correspondiente condición necesaria es que se busquen los mecanismos posibles para que la descentralización, sobre todo administrativa, sea financiada. Particularmente, las medidas de descentralización fiscal como, por ejemplo, la recaudación tributaria a nivel local debe estar presente en las discusiones.

A nivel de propuestas, algunas ideas emergen a partir de lo expuesto en este capítulo:

- a) **Avanzar hacia municipios que sean gobiernos locales y no meramente administradores locales de las iniciativas que se diseñan en el nivel central.** Esto implica tener autonomía política y financiera a la vez. Los diseños institucionales necesitan el liderazgo de la autoridad y de equipo de trabajos adaptables, innovadores y con margen de acción. Dicho margen de acción está dado, esencialmente, por la capacidad administrativa para disponer de recursos financieros, y por la capacidad

extractiva/fiscal para generar mayores ingresos propios permanentes. En este sentido, es vital la diversificación y búsqueda de fuentes de ingresos, como los cambios en la recaudación impositiva. Estos aspectos, inevitablemente, van unidos a profundización de la descentralización fiscal y política.

- b) **Consagrar con rango constitucional la necesidad de evaluar las políticas, planes y programas públicos.** Esto debe apuntar a las fases de diseño como de implementación de las políticas. La evaluación, como ejercicio de transparencia y honestidad en el uso de los recursos públicos, debe ser un aspecto crucial y transversal a ser incluido en la nueva carta magna.
- c) **Creación de una agencia nacional de políticas públicas con agencias regionales descentralizadas territorialmente.** Fortalecer la capacidad técnica de los órganos subnacionales, principalmente los gobiernos regionales y municipios, es un requisito trascendental para avanzar hacia una mejor provisión de bienes y servicios a nivel subnacional. Debemos avanzar hacia políticas públicas basadas en evidencia, fortaleciendo y robusteciendo las capacidades técnicas para obtener mejores diseños, implementaciones y evaluaciones de las acciones estatales a todo nivel político-administrativo.
- d) **Fortalecer el rol público de las universidades regionales.** Las entidades de educación superior, sobre todo las universidades, deben estar comprometidas con el desarrollo de sus regiones y territorios. Así, se propone un mecanismo para incluir con mayor ímpetu a las universidades en sus contextos regionales y locales a través de la participación en la dirección de las agencias regionales de políticas públicas propuestas en la letra anterior. Dicha participación debe estar sujeta, en una primera instancia, a la transferencia de recursos desde el nivel central o por medio de recaudación de impuestos regionales y posterior distribución, con la finalidad de incentivar la participación en las políticas, planes y programas regionales y municipales.
- e) **Descentralización del conocimiento.** La falta de atracción de talento humano y la concentración del capital humano en tres regiones, sobre todo en la metropolitana, es una realidad que debemos modificar si queremos que las capacidades administrativas y técnicas se distribuyan más equitativamente en nuestro país. Un mayor acceso a capacidades administrativas y técnicas es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejores niveles de descentralización y desarrollo territorial. Tal como lo propusieron Fuentes González y Montecinos, “el programa Becas Chile de Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo debe estar articulado con los gobiernos regionales y municipios para cumplir y lograr la (re)inserción de becados/as para que puedan ejercer y aplicar sus conocimientos y experiencias en la identificación y resolución de problemas públicos” (Fuentes González y Montecinos 2020: 163). Otra forma de lograr la descentralización del conocimiento sería tomar lo expuesto por Fuentes González y Olivares (2015), referente a “la vinculación del programa Becas Chile con el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)”. En específico, se busca que a nivel constitucional exista un mecanismo que asegure que los cargos directivos de la administración del Estado sean seleccionados por ser los/as postulantes más capacitados, idóneos, competentes y muestren una vinculación clara con las regiones y comunas donde postulen. Otra forma sería instaurar un sistema de prácticas intermedias y finales obligatorias en reparticiones públicas. El objetivo sería acercar, sensibilizar y atraer capital humano calificado a organismos públicos que, de no mediar este tipo de iniciativas, no hubiesen podido acceder a tal oferta calificada. Este tipo de

medidas debería beneficiar sobre todo los municipios más rurales y alejados de los centros urbanos regionales y provinciales. Un tipo de servicio civil obligatorio.

## Referencias

- Argüello, Samuel y Gabriela Dazarola. 2015. "Fondos regionales y recursos municipales". Informe de Biblioteca del Congreso Nacional, 23 de septiembre.
- Avendaño, César. 2009. "Estudio exploratorio de los elementos que afectan la formulación de proyectos a nivel municipal". Memoria para optar a título de grado, Universidad de Chile.
- INE. 2017. "Resultados CENSO 2017: 4.3 Población que asiste a la educación formal, por nivel educacional más alto alcanzado, según sexo y edad". Acceso el 29 de enero de 2021. <http://resultados.censo2017.cl/Home/Download>
- Consejo Nacional de Educación. 2020. "Oferta Académica de Pregrado 2021". Acceso el 29 de enero de 2021. <https://www.cned.cl/bases-de-datos>
- Centro de Sistemas Públicos. 2011. "Análisis y propuestas para el Fondo Común Municipal", Ponencia en Asociación Chilena de Municipalidades, 2 de mayo.
- Dominguez, F. Moller. 2019. "The effects of grant competition on Chilean municipalities". Disertación doctoral en University of Birmingham.
- Falleti, Tulia. 2016. "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", *Desarrollo Económico* 46, nº183: 317-352
- Fuentes González, Claudio. 2018. "Confianza en el gobierno local y capacidades institucionales de los municipios chilenos: Un análisis multinivel", *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, nº18: 91-120.
- Fuentes González, Claudio y Eduardo Olivares. 2015. "Crisis de la ciencia en Chile: una propuesta concreta", *El Mostrador*, 3 de diciembre. Acceso el 17 de enero de 2021. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/12/03/crisis-de-la-ciencia-en-chile-una-propuesta-concreta/>
- Fuentes González, Claudio y Margarita Fuentes Romero. 2019. "¿Por qué fracasan las municipalidades en la postulación a los FNDR? Una mirada desde las capacidades institucionales y sus efectos en la distribución de fondos públicos a nivel local". Ponencia en Universidad Austral de Chile, 8 de agosto.
- Fuentes González, Claudio y Egon Montecinos M. 2020. "Empecemos discutiendo las bases de la estructura político-administrativa de Chile: regionalización y descentralización en el debate constitucional". En *7 propuestas para la nueva constitución de Chile*, editado por Pamela Figueroa Rubio y Tomás Jordán Díaz, 141-167. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.

- Fuenzalida, Javier, José Inostroza y Marjorie Morales. 2014. "Alta Dirección Pública Municipal: un primer paso para resolver los nudos críticos de la descentralización chilena". *Reforma y Democracia*, n°59: 119-150.
- Gilio, Andrés. 2016. "Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°66: 227-258.
- Grin, Eduardo, Enzo Completa, Ady Carrera-Hernández y Fernando Abrucio. 2018. "Introducción". En *capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: Actualidad, brechas y perspectivas*, editado por Eduardo Grin, Enzo Completa, Ady Patricia Carrera-Hernández, y Fernando Abrucio, 14-28. Rio de Janeiro: Editora FGV de Brasil.
- Grindle, Merilee. 1996. *Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa*. New York: Cambridge University Press.
- Henríquez, Manuel y Felipe Livert. 2020. "Pereza fiscal municipal: Un aporte a la evidencia empírica en Chile". Ponencia en Sociedad Chilena de Políticas Públicas, 10 de enero.
- Hernández, José, Héctor Ramírez, Alejandra Parrao, Ledys Salazar, Jorge González y Carolina Godoy. 2020. Índice de desarrollo comunal Chile 2020. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile Centro de Comunicación de las Ciencias / Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)/ Instituto de Estudios del Hábitat (IEH).
- Horst, Bettina. 2009. "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal". En *Un Mejor Estado: Propuestas de Modernización y Reforma*, 105-148. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Huneeus, Carlos y Octavio Avendaño, eds. 2018. *El sistema político de Chile*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- INE. 2017. "Censo de Población y Vivienda". Acceso el 14 de abril de 2021, <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda>
- Larraín, Clemente. 2020. "El financiamiento de los municipios en Chile". *Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos*, n°534.
- Livert Felipe y Xabier Gainza. 2018. "Distributive politics and spatial equity: the allocation of public investment in Chile". *Regional Studies*, vol. 52, n°3: 403-415.
- Luna, Juan Pablo y Rodrigo Mardones, eds. 2013. *La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile*. Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política.
- Merino, Andrea. 2004. "Análisis y evaluación del efecto del cambio de diseño distributivo del fondo común municipal en los incentivos a recaudar ingresos municipales y en la equidad". Tesis de Magíster. Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Mehiriz, Kadour. 2017. "The use of intergovernmental grants to municipalities for electoral purposes by subnational governments", *Local Government Studies*, vol. 43, n°2: 274-290
- Moller, Francisco. 2019. "The effects of grant competition on Chilean municipalities". Disertación doctoral en University of Birmingham.
- OCDE. 2017. *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones principales y recomendaciones*. Santiago de Chile: Secretaría de la OCDE/SUBDERE.
- Olavarría Gambi, Mauricio. 2007. "Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas". *Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile*, Documentos de Trabajo n°11.
- Ormeño, Héctor. 2011. "Financiamiento Municipal: Determinantes de la Autonomía Financiera". *Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile*, Documento de Trabajo, n°47: 1-39.
- Pérez Contreras, Aníbal. 2020. *Cientelismo en Chile: Historia presente de una costumbre política (1992-2012)*. Santiago de Chile: Ediciones UAH.
- SINIM. 2021. "Informe de ingresos percibidos y gastos devengados municipal 2015 – 2019 (valores en miles de pesos nominales de cada año)". Documento para Departamento de Finanzas Municipales de SUBDERE, 05 de enero. [http://datos.sinim.gov.cl/assets/dompdf/20210105223511\\_evolucion\\_presupuestaria.pdf](http://datos.sinim.gov.cl/assets/dompdf/20210105223511_evolucion_presupuestaria.pdf)
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. s.f. "Características del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)". Acceso el 15 de abril de 2021. <https://bit.ly/3bC6AJn>
- Peralta, Matías y Pablo Galaz. 2019. "Efecto equalizador del Fondo Común Municipal". Ponencia en Sociedad Chilena de Políticas Públicas, 11 de enero.
- Pérez, Mario. 2016. "Análisis de los municipios chilenos: ingresos por gestión versus transferencias del Fondo Común Municipal". *Revista Estudios de Políticas Públicas*, vol. 2 n°2: 121-130.
- Piña, Gabriel y Claudia Avellaneda. 2017. "Local Government Effectiveness: Assessing the Role of Organizational Capacity". Working paper.
- Valenzuela, Arturo. 1977. *Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Valdivia, Verónica, Rolando Álvarez y Karen Donoso. 2012. *La alcaldización de la política: Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago de Chile: Editorial LOM.

## IV.3 Desafíos de desarrollo urbano y territorial en Chile. Matías Garretón

### Introducción

Chile es un país altamente urbanizado, 87% de su población vive en ciudades, lo que lo sitúa bastante arriba del promedio mundial (55%) y por encima del latinoamericano (80%)<sup>108</sup>. Al mismo tiempo, existe alta heterogeneidad en el tamaño y tipo de ciudades a lo largo del territorio, por lo que existe una multiplicidad de desafíos distintos en cuanto al desarrollo urbano y territorial. En general, destaca la alta concentración de población en el Gran Santiago (35%), capital del país, pero también existen alrededor de 400 ciudades con menos de 100 mil habitantes, distribuidas principalmente entre Valparaíso y Puerto Montt (figura IV.3.1).

Este sistema urbano jerarquizado, en que las ciudades menores se organizan en torno a las principales de sus regiones y éstas a su vez tributan a la capital, responde a una economía de base extractivista con funciones de comando muy centralizadas (Sassen 2011). Lo anterior implica grandes desigualdades territoriales entre regiones, con escasa capacidad de agregar valor en ciudades menores y zonas rurales, dedicadas principalmente a la explotación de recursos naturales. Esto representa un primer desafío, en el sentido de fortalecer la solidaridad entre territorios y de aumentar la productividad y el ingreso en cientos de ciudades de bajo ingreso, pequeñas y heterogéneas.

Además, las grandes ciudades de Chile presentan altos niveles de segregación residencial y de concentración de funciones urbanas, especialmente de los empleos. Estas fracturas urbanas (UN Habitat 2010) impactan negativamente en la cohesión social y en la calidad de vida, y son particularmente notorias en el Gran Santiago, afectando a una gran cantidad de población. Esto representa un segundo desafío, de inversión estratégica y planificación urbana proactiva a largo plazo, regulando externalidades positivas y negativas para promover el desarrollo sostenible de las ciudades chilenas.

Para enfrentar los dos anteriores, es necesario abordar un tercer desafío, de modernizar las instituciones de planificación y administración territorial, actualmente limitadas por una jerarquía muy centralizada, por un enfoque sectorial que ignora externalidades positivas y negativas, y por un ethos de improvisación en el diseño y ejecución de políticas públicas (Silva 2011). En este sentido, es necesario desarrollar un sistema de gobernanza eficiente, inclusiva y localmente específica, con autoridades que respondan a las necesidades particulares de cada territorio.

En este capítulo, comenzaré con una breve perspectiva de la distribución de la población en el territorio de Chile y de procesos históricos que la han modelado. Luego, abordaré con mayor precisión los desafíos mencionados. A modo de conclusión, discutiré la oportunidad de enfrentarlos aprovechando transformaciones institucionales profundas e inminentes.

---

<sup>108</sup> Para más información revisar sitio web del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org>

## Procesos de concentración y ciudades de Chile

Durante los primeros años de la República, la población y actividades económicas estaban distribuidas en forma relativamente homogénea en el territorio, con ciudades importantes que controlaban sus respectivas regiones. El proceso de concentración de población y recursos en el Gran Santiago se inició después de la guerra del Pacífico (o más bien del salitre) a fines del siglo XIX, impulsado por los ingresos de la minería del salitre en el norte del país. Esta actividad incrementó considerablemente los recursos del Estado, que fueron aprovechados para el desarrollo de infraestructuras, principalmente una red ferroviaria nacional de la cual Santiago era el nodo principal. Al mismo tiempo, miembros de la elite económica, hasta entonces distribuida en latifundios, comenzaron a emigrar a Santiago, con el objetivo de acercarse a la sede del gobierno para conseguir subvenciones para sus actividades agrícolas, aprovechando los crecientes recursos del Estado (Geisse 1977). Este proceso favoreció la integración de las elites política y económica y su concentración en Santiago, lo que fue un hecho determinante para acrecentar la hegemonía de la capital en el siglo XX.

La década de 1930 estuvo marcada por la depresión económica y por el éxodo de mineros desempleados desde el norte hacia Santiago, debido al reemplazo del salitre chileno por salitre sintético. El gobierno reaccionó con políticas industriales para absorber el creciente desempleo y reactivar la economía. La segunda generación de las elites ya instaladas en Santiago aprovechó esta coyuntura para realizar ventajosas inversiones industriales, apoyados nuevamente por subvenciones estatales (Geisse 1977). A su vez, esta oferta concentrada de empleo industrial, mejor remunerado que el agrícola, incentivó la migración del campo a la capital. De este modo, se consolidó un proceso de causación circular (Fujita, Krugman y Venables 2001), entre concentración del capital, oferta de empleo y servicios y crecimiento de la población por inmigración. Santiago representaba un 10% de la población a fines del siglo XIX, cifra que creció hasta el 35% en 1970 y que se mantiene hasta hoy.

Este breve recuento histórico muestra que la hegemonía de Santiago no responde a condiciones naturales particularmente ventajosas, sino que fue producida por una serie de decisiones de inversión en infraestructura e industrias, cuya localización fue determinada por la concentración previa de poder, tanto político como económico. Esto sugiere que hay un potencial poco aprovechado en la mayor parte del territorio nacional, que históricamente ha carecido de inversión público-privada comparable a la que ha favorecido al Gran Santiago.

En la actualidad, la población de Chile se distribuye en tres segmentos geográficos bien diferenciados (figura IV.3.1). Primero, el norte entre Arica y Ovalle, un territorio con clima desértico o árido y población concentrada en zonas urbanas dispersas. Segundo, el centro y sur entre Quillota y Puerto Montt, un territorio con clima templado mediterráneo u oceánico, densamente poblado con numerosas ciudades de todos tamaños y la mayor parte de la población rural del país. Tercero, el archipiélago austral, entre Ancud y Punta Arenas, con clima oceánico subpolar y tundra, poco poblada y con escasa conectividad.

Figura IV.3.1. Población en ciudades de Chile.



Fuente: Autor con datos del Censo 2017, INE (2017).

Tabla IV.3.1. Población urbana y rural.

Segmento	N° entidades	Habitantes	Porcentaje
Metrópolis capital: Gran Santiago	1	6157099	35,0%
Metrópolis secundarias: Concepción y Valparaíso	2	1900726	10,8%
Ciudades grandes: de 200k a 500k habs.	19	3626692	20,6%
Ciudades intermedias: de 20k a 100k habs.	46	1872431	10,7%
Ciudades pequeñas: de 1k a 20k habs.	367	1867315	10,6%
Población urbana		15424263	87,8%
Población rural		2149740	12,2%
Total Chile		17574003	100%

Fuente: Autor con datos del Censo 2017, INE (2017).

El Censo 2017 registra 436 zonas urbanas continuas<sup>109</sup>, con una población desde mil a más de 6 millones de habitantes (tabla IV.3.1). La mayor metrópolis es el Gran Santiago, seguido por el Gran Concepción y el Gran Valparaíso, cada una con cerca de 1 millón de habitantes. Hay 19 ciudades grandes, entre 100 mil y 500 mil habitantes, localizadas mayoritariamente en el centro-sur, 7 en el norte y Punta Arenas en el archipiélago austral. Hay 46 ciudades intermedias, entre 20 mil y 100 mil habitantes, distribuidas en todo el territorio nacional. Luego, hay 367 ciudades pequeñas y pueblos entre mil y 20 mil habitantes, estrechamente vinculadas a territorios rurales y silvestres. Finalmente, un 12% de la población de Chile vive en zonas rurales.

Esta estructura urbana y territorial, muy jerarquizada, manifiesta geográficamente un sistema centralizado de control del territorio, que fue explícitamente articulado para fines de control militar del territorio durante la última dictadura (1973 – 1990). En la actualidad, persiste una alta concentración de poder político en Santiago, sede del gobierno central, ministerios y principales partidos políticos, con Intendentes regionales designados por el Presidente y municipalidades que en su mayoría tienen exiguas capacidades de inversión y gasto público. En paralelo, existe una fuerte concentración de poder económico en cuatro comunas del Gran Santiago - Providencia, Vitacura, Las Condes y Lo Barnechea -, donde se localizan los hogares de mayores ingresos y las sedes las principales empresas privadas del país. En consecuencia, estas comunas son las que se benefician de los impuestos correspondientes (Orellana 2009).

## Desigualdades territoriales y migraciones en Chile

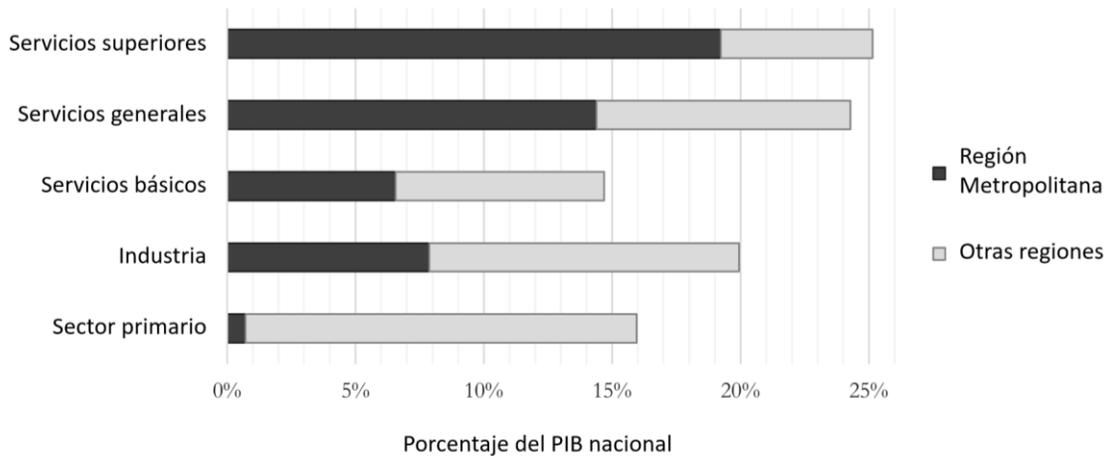
La Región Metropolitana (RM), además de concentrar el 40% de la población de Chile, genera el 46% del PIB nacional y recibe el 51% de los ingresos autónomos de los hogares<sup>110</sup>. Esta asimetría entre demografía y economía es producida por diferencias productivas estructurales entre el centro y la periferia del país (Aroca y Soza 2013). En particular, esta región concentra una alta proporción de funciones de comando (Sassen 2011), entre las que se incluye la alta dirección pública, servicios financieros y administrativos a nivel gerencial en empresas privadas (figura IV.3.2). Asimismo, los servicios generales, como educación, comercio y otros servicios a las personas están sobrerrepresentados en esta región, aunque no en forma tan notoria como los servicios superiores. En contraparte, las actividades del sector primario, incluyendo el sector silvoagropecuario y actividades extractivas, están muy subrepresentadas en comparación al peso demográfico de la región. Los servicios básicos, como transporte, agua y electricidad, y la actividad industrial, son prácticamente proporcionales al peso demográfico de la RM (figura IV.3.2).

---

<sup>109</sup> Este número puede variar dependiendo del criterio de continuidad escogido. En este caso, se consideró como continuas dos zonas delimitadas por un Límite Urbano Censal, separadas por 500 metros o menos.

<sup>110</sup> A lo que debiéramos agregar los ingresos del capital, difíciles de georreferenciar. Cálculos del autor basados en información del Censo 2017, Casen 2017 y estadísticas del Banco Central 2017.

Figura IV.3.2. PIB de Chile por sectores y regiones.



Fuente: Autor con estadísticas del Banco Central de Chile, 2017<sup>111</sup>.

La concentración de población, producción e ingreso, junto a las desigualdades entre territorios, pueden afectar negativamente al crecimiento nacional, ya que no se aprovecha todo el potencial de las regiones desfavorecidas (Aroca y Soza 2013). En el ámbito de la economía regional hay un consenso emergente respecto a la importancia del desarrollo endógeno para superar las limitaciones de estrategias basadas únicamente en el aprovechamiento de ventajas comparativas en el comercio internacional (Stimson, Stough y Nijkamp 2011). En Chile, estas aparentes ventajas se enfocan en la explotación y exportación de recursos naturales, y en la multiplicación de las rentas generadas mediante la transferencia de capitales a los sectores inmobiliario y financiero, lo que ha limitado las capacidades de agregar valor y ha generado un estancamiento de la productividad económica (Álvarez y García 2017; Garretón 2017). En forma complementaria al ingreso obtenido de las exportaciones, el desarrollo endógeno se basa en el fomento de sinergias entre capacidades humanas y productivas locales, generando círculos virtuosos de acumulación e innovación. Empíricamente, esta capacidad puede medirse estimando los multiplicadores regionales, que representan el estímulo recíproco entre distintos sectores económicos. En Chile existen fuertes brechas regionales en este sentido, con un multiplicador endógeno apenas superior a 1 en Arica y Parinacota, comparado a uno cercano a 2 en la RM (Aroca y Soza, 2013). Esta diferencia implica que el ingreso de la primera es prácticamente equivalente a sus exportaciones, mientras que en la segunda se acercaría al doble de lo exportado.

Las desventajas productivas de otras regiones de Chile también se reflejan en los niveles de escolaridad y de ingreso de los hogares, considerablemente inferiores a los observados en la RM, especialmente en zonas rurales donde el ingreso promedio es menos de la mitad que en la capital (tabla IV.3.2). Las ciudades pequeñas e intermedias tienen un ingreso promedio apenas superior al de zonas rurales, pero son menos desiguales y tienen tasas de pobreza relativamente bajas. Las metrópolis secundarias presentan la menor tasa de pobreza, junto a niveles de escolaridad e ingreso bastante altos. El Gran Santiago tiene

<sup>111</sup> Para más información ver sitio web del Banco Central de Chile, <https://www.bcentral.cl/>

mayores desigualdades de ingreso que todas las otras ciudades de Chile y una tasa de pobreza multidimensional que sólo es superada por las zonas rurales (tabla IV.3.2). Esta relación paradójica, entre mayor ingreso y pobreza multidimensional se asocia a la existencia de elevados costos sociales y familiares en una metrópolis altamente segregada, concentrada y congestionada, lo que detallaré en la próxima sección.

Tabla IV.3.2. Ingreso y pobreza urbano y rural.

Segmento	Escolaridad de jefes de hogar	Ingreso per cápita	Índice de Gini	Pobreza multidimensional
Gran Santiago (1)	12,0	396402	0,52	19,5%
Concepción y Valparaíso (2)	11,9	309365	0,47	15,3%
Ciudades de 200k a 500k (19)	11,4	272900	0,47	17,5%
Ciudades de 20k a 100k (46)	10,3	237598	0,45	18,9%
Ciudades de 1k a 20k (367)	9,5	225018	0,45	17,7%
Población urbana	11,3	312378	0,50	18,3%
Población rural	8,3	197962	0,52	37,4%
Total Chile	10,9	297876	0,51	20,7%

Fuente: Autor con datos del Censo 2017, Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017) y Casen 2017, INE (2017)

Paradójicamente, las desigualdades territoriales en Chile son reforzadas por grandes disparidades de presupuesto municipal, el que depende principalmente de los ingresos del territorio. En 1981, se redefinieron los límites municipales siguiendo criterios de homogeneidad social, con el objetivo de facilitar la focalización de políticas subsidiarias (Hardy 1989). Es decir, el Estado acentuó la segregación social en forma deliberada, recurriendo además a erradicaciones forzosas de familias de bajos ingresos (Morales et al. 1990). De este modo, los ingresos autónomos municipales de Vitacura, la municipalidad con mayor ingreso per cápita, son 26 veces superiores a los de Maule, la más desfavorecida. Considerando los ingresos totales, lo que incluye el Fondo Común Municipal, que es el principal instrumento redistributivo a este nivel, esta relación desciende a 8 veces, lo que sigue siendo una desigualdad tremenda<sup>112</sup>.

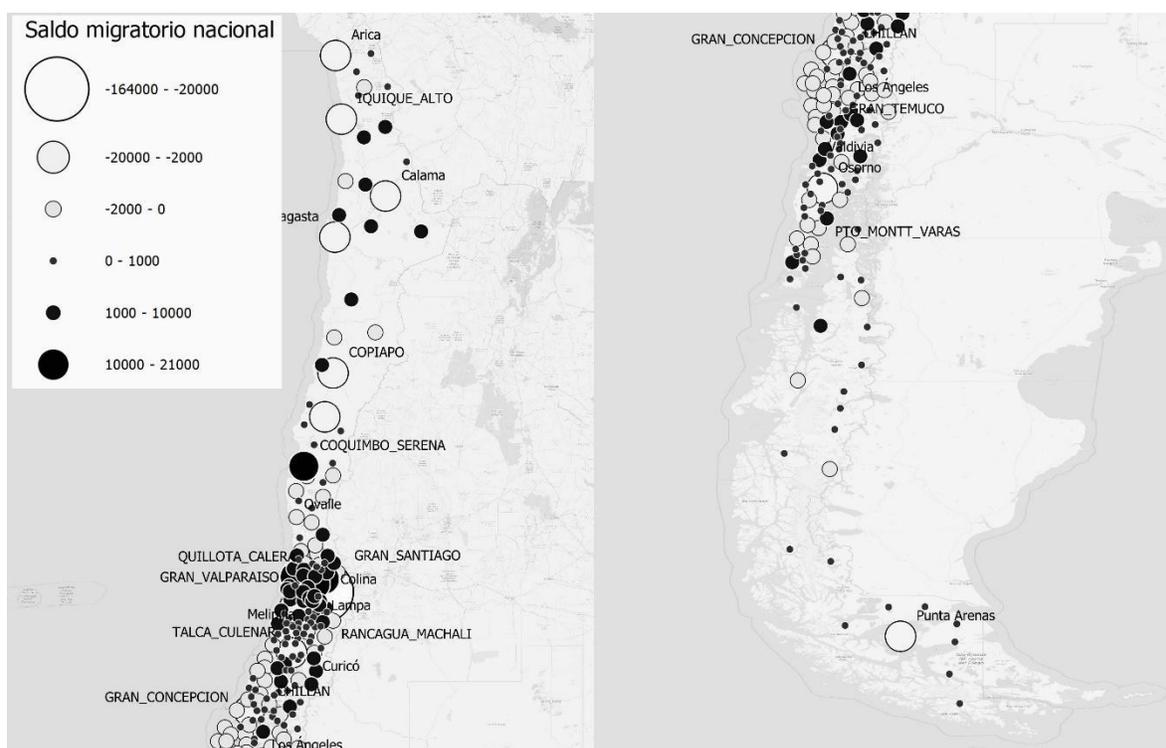
Las distintas dimensiones que se entrecruzan en el territorio, desde la productividad a la calidad de vida, hacen difícil definir en qué ciudades se logra un equilibrio óptimo entre ambas. Un indicador interesante en este sentido es el comportamiento agregado de migraciones entre ciudades, que refleja decisiones de relocalización que resultan de un arbitraje complejo de los hogares. De este modo, las posibilidades de obtener un mayor ingreso o una mejor educación son contrapesadas por los costos de vivienda, tiempos de desplazamiento, calidad ambiental y otras consideraciones relevantes para el bienestar de las familias. Cabe advertir que, en el caso de inmigrantes extranjeros, este arbitraje puede responder a prioridades diferentes, ya que en general priman las perspectivas laborales y la localización de compatriotas por sobre otras dimensiones (Baeza 2019). En consecuencia, a continuación, me enfocaré en la observación de patrones de migración interurbana de personas de nacionalidad chilena.

<sup>112</sup> Para más información ver página web del Sistema Nacional de Información Municipal <http://www.sinim.gov.cl/>

En línea con el argumento de los costos de aglomeración para las familias, el Gran Santiago es por mucho la ciudad con el saldo migratorio más negativo de chilenos (figura IV.3.3), aunque agregando la llegada de inmigrantes extranjeros logra tener un saldo positivo (tabla IV.3.3). Esto sugiere que, tal como se observa en las grandes capitales de otros países, es una ciudad atractiva para etapas iniciales de la carrera estudiantil y laboral, pero que es poco conveniente para la vida familiar.

En el norte de Chile se observa un patrón preocupante, por la magnitud del saldo migratorio negativo que presentan sus principales ciudades (figura IV.3.3), el que está lejos de ser compensado por el saldo positivo de inmigrantes extranjeros (tabla IV.3.3). Esto sugiere una pérdida de atractivo de estas ciudades, situadas en un contexto desértico, con sequías crecientes y conflictos medioambientales principalmente relacionados con actividades mineras (Joignant et al. 2020). Además, los habitantes de este territorio perciben una alta conflictividad e insatisfacción con el entorno habitado (Méndez, López-Morales y Valenzuela 2015). Todo esto sugiere que tras el auge urbano impulsado por los elevados precios del cobre entre los años 2006 – 2011, las oportunidades económicas no bastan para compensar crecientes desventajas ambientales y sociales en estos territorios. En el sur y extremo austral, Osorno, Punta Arenas, Talca y Ovalle también tienen saldos migratorios nacionales negativos, que no alcanzan a ser contrarrestados por la llegada de inmigrantes, lo que sí ocurre en el Gran Concepción (tabla IV.3.3).

Figura IV.3.3. Migración de chilenos entre ciudades de Chile.



Fuente: Autor con datos del Censo 2017, INE (2017).

Tabla IV.3.3. Migración y natalidad en metrópolis y grandes ciudades de Chile<sup>113</sup>.

Ciudad	Habitantes	Saldo migratorio total	Saldo migratorio de chilenos	Población nacida en 5 años	Tasa de crecimiento aproximada
COQUIMBO_SERENA	448784	24417	20849	38921	14%
Colina	146207	21832	19205	15086	25%
Lampa	102034	20020	18413	10517	30%
GRAN_VALPARAISO	951311	25581	12573	66316	10%
GRAN_TEMUCO	442542	11336	8616	35678	11%
PTO_MONTT_VARAS	290480	9626	8155	23865	12%
Melipilla	123627	5850	4308	10142	13%
Valdivia	166080	4446	3307	11949	10%
QUILLOTA_CALERA	181157	5087	3297	14381	11%
S_ANTONIO_CARTAGENA	124988	4274	2807	9924	11%
Los Ángeles	202331	2350	1749	17007	10%
RANCAGUA_MACHALI	307887	2530	-122	25628	9%
Curicó	149136	778	-661	11903	9%
CHILLAN	215646	480	-970	16328	8%
GRAN_CONCEPCION	971285	3111	-1204	73846	8%
Ovalle	111272	-1430	-1844	9918	8%
Arica	221364	-1478	-2588	18979	8%
TALCA_CULENAR	238901	-1249	-3750	17729	7%
Punta Arenas	131592	-811	-3889	9147	6%
Osorno	161460	-3452	-4012	12310	5%
Calama	165731	-7809	-8688	14718	4%
COPIAPO	167956	-9071	-9693	15425	4%
IQUIQUE_ALTO_H	299843	-13233	-16366	28904	5%
Antofagasta	361873	-14532	-17270	29974	4%
GRAN_SANTIAGO	6227944	13721	-163098	474486	8%

Fuente: Autor con datos del Censo 2017, INE (2017).

En contraparte, un conjunto de ciudades grandes presenta saldos migratorios muy positivos, tanto de chilenos como de extranjeros, además de altas tasas de natalidad, lo

<sup>113</sup> Notas: las ciudades están ordenadas en orden decreciente según el saldo migratorio de chilenos. La tasa de crecimiento aproximada considera el saldo migratorio total y la cantidad de habitantes nacidos en cada ciudad en los últimos 5 años, sin considerar defunciones. Las ciudades escritas en mayúsculas corresponden a conurbaciones que incluyen dos o más comunas.

que sugiere un alto atractivo para las familias. Entre éstas destacan Coquimbo – La Serena, Temuco – Padre las Casas, Puerto Montt – Puerto Varas, Valdivia y otras (tabla IV.3.3). El Gran Valparaíso experimenta una situación similar, a diferencia del Gran Concepción, de similar tamaño. Asimismo, Colina, Lampa y en menor grado Melipilla, experimentan altísimas tasas de crecimiento debido a su carácter de ciudades satélite que reciben a gran parte de los emigrantes del Gran Santiago.

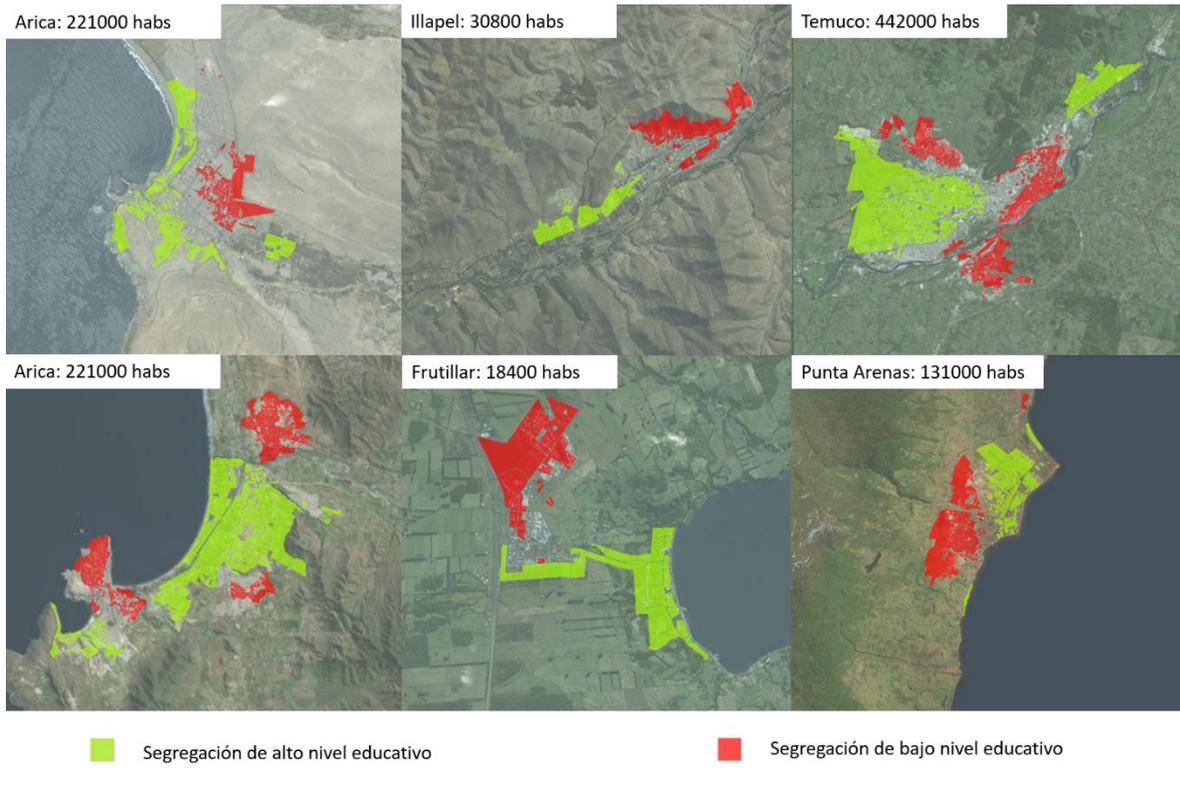
Cabe destacar que los patrones de inmigración extranjera son diferentes a los de chilenos, aunque coinciden en algunas ciudades. Los principales destinos de los inmigrantes extranjeros en los últimos 5 años son, en orden decreciente, el Gran Santiago, Gran Valparaíso, Gran Concepción y Coquimbo - La Serena, Iquique y Punta Arenas, entre otros. En general, se trata de metrópolis y grandes ciudades, que presentan mejores oportunidades laborales.

Las migraciones internas en Chile reafirman la heterogeneidad de sus ciudades y la importancia de desarrollarlas con un equilibrio entre dinamismo económico y calidad urbana. Esto parece ser un resultado en parte azaroso de la intersección entre oportunidades económicas y atractivos geográfico más que el resultado de una planificación urbana sistemática. En contraparte, el atractivo migratorio de ciudades en un amplio rango de tamaños destaca la importancia y el desafío de consolidarlas con una mejor distribución de las capacidades productivas en el territorio, atenuando al mismo tiempo el impacto negativo en la calidad de vida de la excesiva concentración de población en grandes metrópolis.

## Fracturas urbanas

A nivel global, la desigualdad espacial en las ciudades se ha incrementado en las dos últimas décadas, acentuando brechas de acceso al empleo, educación, servicios, espacios públicos y consumo, lo que impacta negativamente en las trayectorias de vida de los grupos más vulnerables (UN-HABITAT 2016). En Chile, las fracturas urbanas son evidenciadas por los altos niveles de segregación en gran parte de sus ciudades, fenómeno que se acentúa en proporción a su cantidad de población, siendo particularmente intenso en el Gran Santiago (Garretón, Basauri y Valenzuela 2020; Hidalgo 2007). La ubicuidad de la segregación en Chile (figura IV.3.4) ha sido producida a la vez por la desregulación del mercado inmobiliario, por políticas de vivienda social que no consideran el impacto espacial de los subsidios a la demanda (Garretón 2017) y por sesgos pro-empresariales de la planificación urbana (López-Morales 2016).

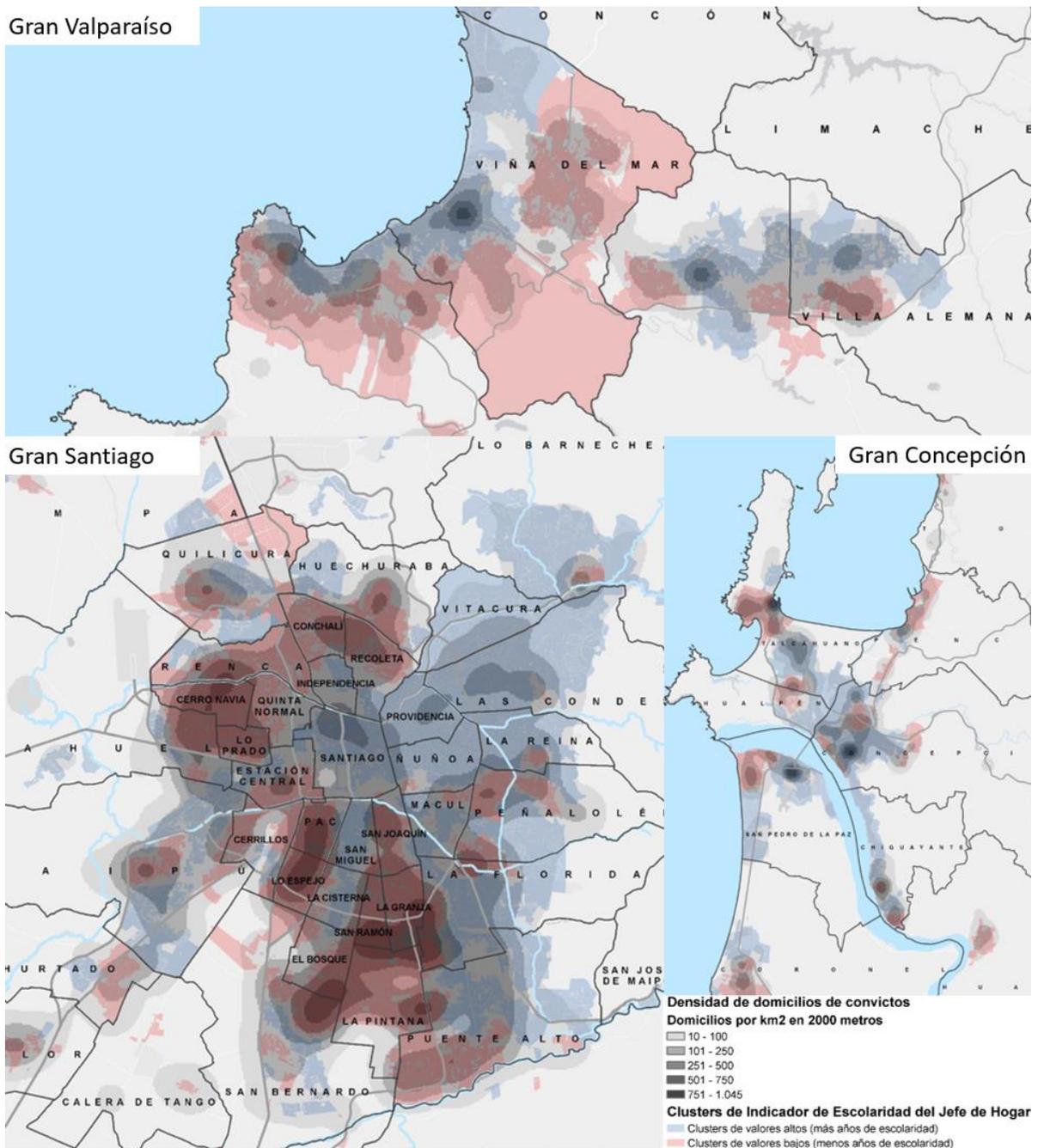
Figura IV.3.4. Segregación residencial en ciudades elegidas al azar.



Fuente: Autor con datos del Censo 2012, INE<sup>114</sup>

<sup>114</sup> Para más información del Censo revisar sitio web del INE, <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda>

Figura IV.3.5. Segregación residencial y residencias de convictos.



Fuente: autor con datos del Gendarmería de Chile<sup>115</sup> y Censo 2017, INE (2017).

La desigualdad espacial es un fenómeno multidimensional de acumulación de desventajas en el territorio, que se asocia a la segregación residencial pero que involucra otros aspectos de exclusión social. Entre otros, el bajo nivel educativo implica menores posibilidades de empleo, menores ingresos, mayor frecuencia de crímenes y peor salud,

<sup>115</sup> Para más información ver sitio web de Gendarmería de Chile, <https://www.gendarmeria.gob.cl/>

fenómenos que se agravan recíprocamente a escala de barrios (Galster 2012). A medida que estos territorios de concentración de desventajas alcanzan escalas mayores, la dificultad para acceder a oportunidades se incrementa. Por ejemplo, en el Gran Santiago existen extensas áreas de segregación de bajo nivel educativo en las que se observa simultáneamente una alta densidad de residencias de convictos (figura IV.3.5). En el Gran Valparaíso y Gran Concepción, la coincidencia territorial de segregación y residencias de convictos ocurre en forma más acotada, principalmente en el entorno de sus respectivos puertos. Estudios etnográficos en el Gran Santiago han descrito la existencia de subculturas asociadas al narcotráfico, donde desde la adolescencia se aspira más a ascender en la jerarquía de bandas criminales que a intentar integrarse a un sistema educativo y laboral que les ofrece escasas oportunidades (Ortega 2014). En promedio, las personas privadas de libertad en Chile tienen un nivel de escolaridad que apenas alcanza a tercero básico<sup>116</sup>, lo que sumado a la discriminación laboral de personas con prontuario limita severamente sus posibilidades de reinserción. De este modo, la concentración territorial de la vulnerabilidad social, las desigualdades educativas y el sistema penal reproducen y criminalizan la pobreza urbana (Wacquant 2010).

En el otro extremo de la escala social, la población de mayores ingresos presenta niveles de segregación aún mayores, lo que forma parte de mecanismos de reproducción social y de preservación de privilegios (Agostini et al. 2016). En estos barrios, la homogeneidad social, la localización de colegios de elite, la accesibilidad al empleo y, en general, la mejor calidad y disponibilidad de amenidades urbanas, contribuyen a elevar las plusvalías del mercado inmobiliario, restringiendo el acceso a estos beneficios según el poder adquisitivo (Méndez y Gayo 2018). Además, el mayor presupuesto de las municipalidades de alto ingreso y las inversiones público-privadas en infraestructuras de transporte urbano contribuyen a mejorar la calidad de espacios públicos y la accesibilidad a barrios privilegiados de la ciudad.

Debido a su escala, el Gran Santiago presenta grandes brechas de accesibilidad al empleo y otras funciones urbanas, que implican grandes esfuerzos monetarios y temporales para las familias localizadas en la periferia y/o de bajos ingresos (Garretón 2011). Estas brechas se han intensificado por la carencia de políticas de planificación a largo plazo y por la debilidad de instrumentos de regulación del uso de suelos.

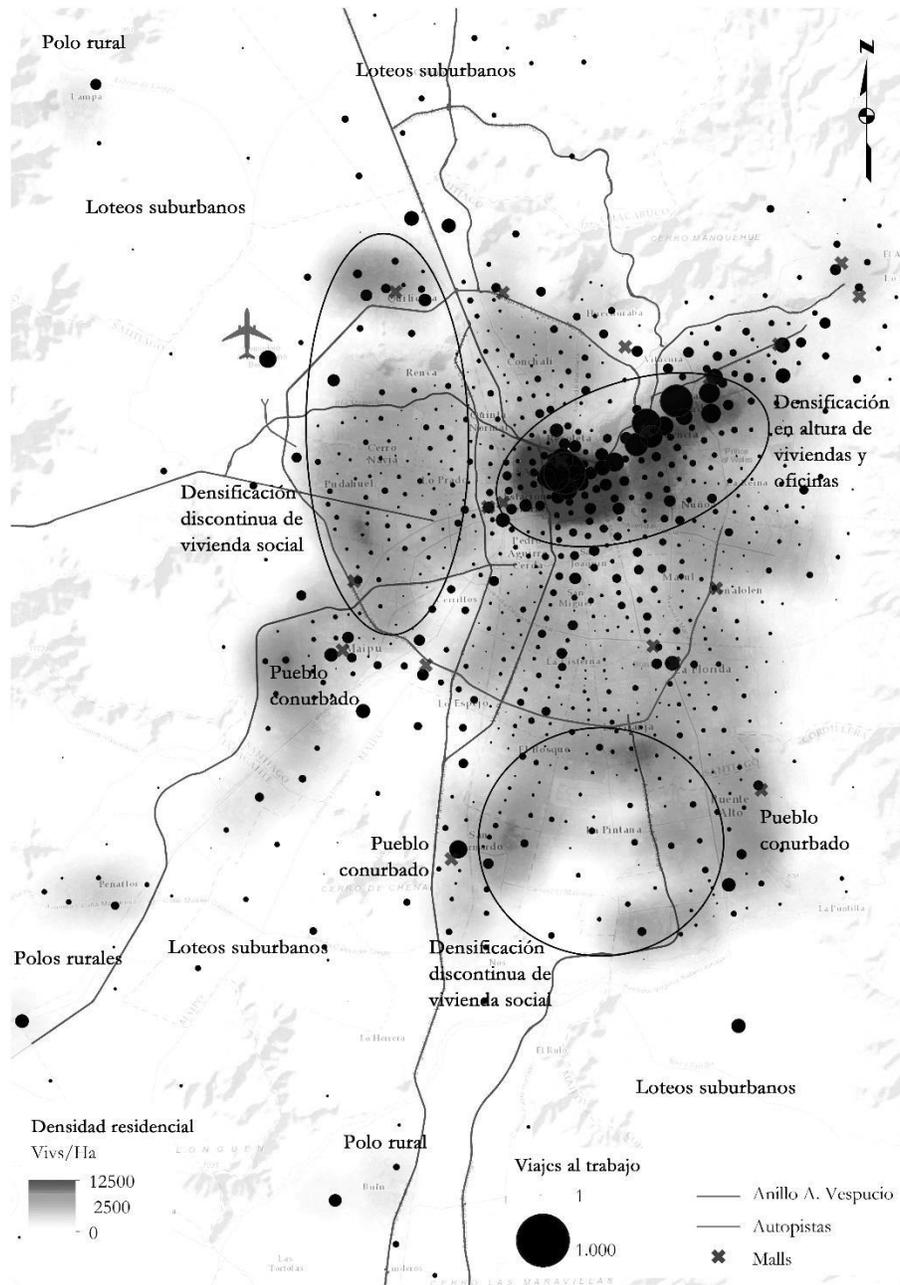
De una parte, la concentración progresiva de empleos en un eje que se extiende desde el centro de la metrópolis hacia el nororiente (figura IV.3.6) ha agravado los problemas de congestión vial en sus alrededores. Al mismo tiempo, las empresas allí localizadas se benefician de economías de aglomeración generadas por la intensificación de contactos profesionales y sociales, por la disponibilidad de empleos y servicios compartidos, y otras ventajas de la concentración urbana de actividades productivas (Combes y Gobillon 2015). Además, la inversión público-privada en infraestructuras de transporte, principalmente metro y autopistas, es sobre todo reactiva a la demanda de viajes generada por la concentración de actividades, lo que refuerza las ventajas de esta localización en un proceso intraurbano de causación circular (Fujita, Krugman y Venables 2001).

De otra parte, la expansión urbana no ha sido regulada adecuadamente, principalmente por el resquicio legal de las parcelas de agrado (Ley N°3516 1980), que permite destinar predios agrícolas a usos puramente residenciales. En forma más reciente, la introducción de mecanismos de desarrollo urbano condicionado ha permitido recaudar contribuciones privadas para solventar parte de los costos de incorporación de desarrollos periféricos al sistema urbano, pero también han incentivado la expansión urbana no planificada (Vicuña del Río 2013).

---

<sup>116</sup> Cálculos del autor con datos de Gendarmería de Chile.

Figura IV.3.6. Concentración del empleo en el Gran Santiago.



Fuente: autor con datos de la Encuesta de Origen y Destino 2012 Universidad Alberto Hurtado, Observatorio Social (2014) y Censo 2012, INE.

En suma, la concentración de actividades y la expansión residencial del Gran Santiago, retroalimentados por la construcción reactiva de infraestructuras de transporte, han agravado los problemas de congestión e incrementado los tiempos de desplazamiento, lo que afecta principalmente a usuarios del transporte público que habitan lejos del centro. De este modo, ante la ausencia de instrumentos de planificación metropolitana adecuados, esta ciudad se ha desarrollado en forma insostenible, por la mayor extensión de viajes

motorizados, mayor consumo de suelos agrícolas e incremento de los costos de transporte y vivienda (García Ayllón 2016). Cabe advertir que procesos similares ocurren en otras metrópolis y ciudades grandes del país, especialmente las que experimentan crecimiento acelerado producto de migraciones internas (figura IV.3.3).

## Gobernanza y planificación territorial

Las fuertes desigualdades entre territorios y dentro de las ciudades, las oportunidades productivas desaprovechadas, la expansión y congestión de las grandes ciudades y, en general, los desafíos impuestos por el cambio climático y la creciente escasez de recursos naturales hacen necesario elaborar mecanismos que permitan un mejor aprovechamiento de las riquezas del territorio de Chile. Para ello es necesario replantear los actores, instituciones y procedimientos de planificación y ejecución de políticas públicas. El Estado chileno quedó muy debilitado tras la última dictadura y, aunque el gasto público se ha incrementado considerablemente en democracia, las capacidades de diseño y evaluación de políticas públicas han evolucionado mucho más lento. En consecuencia, políticas enfocadas en el subsidio a la demanda en mercados imperfectos, como salud, vivienda y educación, contribuyen tanto al acceso como al encarecimiento de estos bienes (Garretón 2017).

Las políticas de desarrollo urbano y territorial tampoco logran la eficiencia necesaria para enfrentar los desafíos actuales de las ciudades. Para ello no basta la planificación reactiva, enfocada a regularizar procesos espontáneos de expansión y a generar infraestructuras que absorben la demanda generada por la concentración de actividades económicas. Tampoco es recomendable continuar prácticas de improvisación deliberada (Silva 2011), con las que se renuncia de antemano a diseñar proyectos complejos y se opta por resolver problemas técnicos y sociales sobre la marcha, con el Estado actuando de garante para la inversión privada. Este enfoque se originó el año 1991, para acelerar la licitación de autopistas interurbanas, pero ha generado inconvenientes cada vez más severos al emplearse en desafíos más complejos, como las autopistas urbanas, el Transantiago e incluso la Nueva Educación Pública.

Otra característica que genera ineficiencia es el enfoque centralizado y sectorial de las políticas públicas. Primero, porque la planificación centralizada es incapaz de responder a necesidades locales específicas en un territorio tan heterogéneo como el de Chile. Segundo, porque el diseño y evaluación sectorial de proyectos ignora las externalidades positivas y negativas que pueden lograrse o evitarse con un diseño territorial intersectorial. Un ejemplo evidente de esto es la falta de integración espacial entre inversiones en transporte público y privado y políticas de vivienda social o de densificación residencial. Asimismo, ante la urgencia de evitar la degradación del medio ambiente, se hace intolerable externalizar costos de producción permitiendo niveles excesivos de contaminación y/o destrucción de ecosistemas.

El desarrollo sostenible e inclusivo de los territorios requiere fomentar la economía endógena, identificando y promoviendo sinergias entre actores locales. Para ello, es necesario ampliar las arenas de gobernanza incluyendo a todas las partes que tienen intereses legítimos en cada territorio y generando mecanismos de negociación de intereses divergentes. Cabe advertir que las prioridades del Gobierno central no necesariamente convergen con las de autoridades regionales y/o municipales. Un ejemplo de esto son las zonas de sacrificio, como las que existen en Tocopilla, Huasco, Quintero, Coronel,

Puchuncaví y Mejillones (Castan y Sanzana 2020), en las que ha primado la autoridad Estatal para permitir la operación de industrias contaminantes, sin que las municipalidades y otros actores locales hayan podido hacer valer su legítimo derecho a vivir en un ambiente sano. También es discutible el fenómeno NIMBY, característico del rechazo sistemático de comunidades a la instalación de actividades disruptivas, pero muchas veces necesarias, en su territorio.

El conflicto Mapuche merece una mención aparte en el ámbito de la gobernanza territorial, aunque en el contexto de este capítulo no es posible tratar en profundidad la complejidad histórica y cultural de este problema. En el inminente y crucial proceso de reestructuración política de Chile, en el que entre otras cosas se pone en cuestión la sostenibilidad del actual modelo centralizado y extractivista, cabe recordar que el Wallmapu<sup>117</sup> era un territorio más próspero que el de la República de Chile, antes de ser conquistado en la segunda mitad del siglo XIX (Cayuqueo 2017). Considerando las diferencias de época y cosmovisión, el Wallmapu tenía una estructura federal con fuerte autonomía de territorios locales, integrada principalmente por lazos comerciales y culturales entre ambos lados de la cordillera. En este marco se desarrolló una próspera economía endógena, basada en la ganadería, agricultura, sal y otros recursos naturales cultivados en forma sostenible (Op cit). Esto contrasta con la situación actual de este territorio, que es uno de los más pobres de Chile y que sufre un fuerte impacto ambiental en términos de escasez hídrica y pérdida de biodiversidad, producidos por el extensivo uso de suelo para monocultivos forestales (Miranda et al. 2017).

Considerando que esta degradación de las condiciones de vida y autonomía política ha ocurrido en un lapso de tres generaciones, es comprensible que el pueblo Mapuche sostenga su identidad cultural e intensifique sus demandas de autonomía. En cierta forma, su cosmovisión y sistema económico responden mejor a los actuales imperativos globales que exigen transitar del extractivismo a un modelo de desarrollo sostenible; y también a las demandas de mayor autonomía regional. Esto no implica en lo absoluto una justificación de la violencia en la Araucanía ni de hechos que sean calificables de terrorismo por los tribunales competentes. En mi opinión, la solución de este conflicto requiere diferenciar nítidamente las reivindicaciones históricas legítimas de las actividades criminales, reconociendo y fortaleciendo a las primeras con la creación de un nuevo marco institucional que reconozca la particularidad de este territorio y castigando a las segundas con todo el peso de la ley. Operacionalizar esta distinción es un tremendo desafío, pero no reconocerla sólo intensificará el conflicto. En este punto, recordemos el caso del más famoso cartel de crimen organizado, la “Cosa Nostra” en el sur de Italia, que tiene sus raíces en el rechazo local a los “invasores” del norte, que construyeron un estado nación conquistando a sus vecinos del sur. Los “capos” de esta mafia obtuvieron amplio apoyo en sus territorios, cultivando un aura de legitimidad al presentarse como autoridades de resistencia al mandato impuesto desde el norte (Paoli 2014). Pese a evidentes diferencias de contexto, es imperativo evitar el fortalecimiento de organizaciones criminales en la Araucanía, que disputan el monopolio de la violencia al Estado con recursos del narcotráfico y robo de leña. Criminalizar la reivindicación territorial Mapuche logrará todo lo contrario.

En estas disyuntivas, las futuras autoridades regionales electas podrían cumplir un rol relevante. De una parte, se sitúan en una escala territorial donde es necesario balancear la producción económica y la calidad ambiental. De otra parte, proveerán un marco institucional más adaptable a las necesidades y participación de actores específicos de

---

<sup>117</sup> Autodenominación del territorio Mapuche, que a mediados del siglo XIX se extendía en el cono sur de América, desde el Atlántico al Pacífico al sur del Bío-Bío (Chile) y del río Salado (Argentina). Aunque poblado por diversas etnias, tenía una identidad cultural basada en el uso del Mapuzungún como lengua franca (Cayuqueo 2017).

cada territorio. Incluso, si la próxima Constitución lo permite, podrían gozar de marcos jurídicos diferenciados, como es actualmente el caso de Rapa Nui.

La transición a un modelo de desarrollo territorial sostenible requerirá innovar y al mismo tiempo reconocer prácticas ancestrales simbióticas con sus ecosistemas, para lo que se debe crear instituciones inclusivas y eficientes. La negociación de actores diversos en etapas tempranas de proyectos de alto impacto en un territorio es lenta y costosa, pero es necesaria para generar la certidumbre necesaria para evitar conflictos y gastos imprevistos, que pueden ser mucho mayores en comparación al costo inicial de participación y planificación cuidadosa. El desarrollo urbano y territorial es un esfuerzo a largo plazo, que no puede ser improvisado, y el acuerdo entre distintos niveles de gobierno y actores diversos también puede contribuir a la paz social y a sostener proyectos colectivos de mayor duración que los ciclos electorales.

## Perspectivas del proceso constituyente y de descentralización

El actual modelo de desarrollo en Chile, basado en la explotación y exportación de recursos naturales, en la concentración urbana y de riquezas, no es sostenible, tanto por el impacto ambiental acumulado como por las desigualdades territoriales y sociales que ha generado. En el fondo, las ciudades que pierden su atractivo o en las que es demasiado costoso vivir, los barrios segregados que fomentan la reproducción de la criminalidad y los territorios de sacrificio ambiental son oportunidades que es intolerable seguir desperdiciando.

Uno de los grandes desafíos del desarrollo urbano y territorial es que la acción espontánea de agentes económicos no conduce a un óptimo social, porque involucra mercados imperfectos y externalidades intersectoriales. En consecuencia, se requiere fortalecer las capacidades de planificación, coordinación y regulación. El Estado subsidiario, que ha incrementado el gasto público pero que improvisa en lugar de planificar a largo plazo, es incapaz de enfrentar los desafíos contemporáneos de sostenibilidad e inclusividad.

En este sentido, el proceso constituyente abre la posibilidad de rediseñar y fortalecer las capacidades públicas de planificación y fomento al desarrollo territorial sostenible. Al mismo tiempo, la elaboración de una Nueva Constitución es una oportunidad para superar resistencias a un proceso de Descentralización que ha estado prácticamente estancado desde 1991 (Mardones 2008) y que comenzará en forma paralela con la instalación de los primeros Gobernadores Regionales electos el año 2021. Las competencias que se transferirán inicialmente a los Gobiernos Regionales son insuficientes para que éstos se constituyan en un motor relevante de desarrollo territorial, pero el proceso constituyente abre un amplio espacio en este sentido. Además, la redefinición del estatus de los pueblos nativos o la hipótesis de un estado federal serán cruciales para sentar las bases que ojalá permitan el futuro desarrollo pacífico y sostenible de Chile.

En suma, el desarrollo urbano y territorial contemporáneo requiere nuevas capacidades de gobernanza inclusiva y de resolución de conflictos, para las que es esencial el fortalecimiento de gobiernos descentralizados, tanto a nivel regional como municipal. Incorporar este desafío de gobernanza dentro de las prioridades del proceso constituyente es esencial para enfrentar un futuro en el que los recursos naturales, antes abundantes, no podrán desperdiciarse y en el que nuevas tecnologías permitirán fomentar la economía endógena y mejorar radicalmente el bienestar de territorios rezagados.

## Referencias

- Agostini, Claudio A., Daniel Hojman, Alonso Román, y Luis Valenzuela. 2016. "Segregación Residencial de Ingresos en el Gran Santiago 1992 – 2002: Una Nueva Aproximación Metodológica". *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 42, n°127. <http://eure.cl/index.php/eure/article/view/1732>.
- Álvarez, Roberto, y Álvaro García. 2017. "Productividad en Chile: ¿Por qué se ha estancado?" *Revista Economía y Administración Mirada FEN*, n°168: 36-39 <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/173609>.
- Aroca, Patricio, y Sergio Soza. 2013. "Diferencias productivas estructurales entre el centro y la periferia: Magallanes y Arica versus el promedio nacional" *Magallania*, vol. 41, n°2: 101-18. <https://doi.org/10.4067/S0718-22442013000200004>.
- Baeza, Pablo. 2019. "Incorporación de inmigrantes sudamericanos en Santiago de Chile: redes migratorias y movilidad ocupacional". *Migraciones internacionales*, vol. 10. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2145>.
- Castan, Vanesa, y Martín Sanzana. 2020. "Sacrifice Zones and the Construction of Urban Energy Landscapes in Concepción, Chile". *Journal of Political Ecology*, vol. 27, n°1: 279-99. <https://doi.org/10.2458/v27i1.23059>.
- Cayuqueo, Pedro. 2017. *Historia secreta Mapuche*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Combes, Pierre-Philippe, y Laurent Gobillon. 2015. "The Empirics of Agglomeration Economies". En *Handbook of Regional and Urban Economics*, editado por Gilles Duranton, J. Vernon Henderson, y William C. Strange, 247-348. Ámsterdam: Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59517-1.00005-2>.
- Fujita, Masahisa, Paul R. Krugman, y Anthony J. Venables. 2001. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Galster, George C. 2012. "The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence, and Policy Implications". En *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, editado por Maarten van Ham, David Manley, Nick Bailey, Ludi Simpson, y Duncan Maclennan, 23-56. Berlín: Springer. [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-007-2309-2\\_2](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-007-2309-2_2).
- García-Ayllón, Salvador. 2016. "Rapid Development as a Factor of Imbalance in Urban Growth of Cities in Latin America: A Perspective Based on Territorial Indicators". *Habitat International*, vol. 58: 127-42. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2016.10.005>.
- Garretón, Matias. 2011. "Desigualdad espacial y utilidad social: esfuerzos de movilidad y accesibilidad en el Gran Santiago". *Territorios*, n° 25: 36-64.
- . 2017. "City Profile: Actually Existing Neoliberalism in Greater Santiago". *Cities*, vol. 65: 32-50. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.02.005>.
- Garretón, Matias, Agustin Basauri, y Luis Valenzuela. 2020. "Exploring the Correlation between City Size and Residential Segregation: Comparing Chilean Cities with Spatially Unbiased Indexes". *Environment and Urbanization*, vol. 32, n°2: 1-20. <https://doi.org/10.1177/0956247820918983>.
- Geisse, Guillermo. 1978. "Urbanización e industrialización en Chile". *Revista EURE*, vol. 5, n°15: 11-35.

- Hardy, Clarisa. 1989. *La ciudad escindida*. Santiago de Chile: Alborada.
- Hidalgo, Rodrigo. 2007. "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile". *EURE*, vol. 33, n°98: 57-75. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000100004>.
- INE. 2017. "Censo de Población y Vivienda". Acceso el 14 de abril de 2021, <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda>
- Joignant, Alfredo, Matias Garretón, Nicolas Somma, y Tomas Campos. 2020. "Informe Anual Observatorio de Conflictos 2020". Notas COES de política Publica. Santiago de Chile: COES. <https://coes.cl/wp-content/uploads/Informe-Anual-Observatorio-de-Conflictos-2020-COES.pdf>.
- López-Morales, Ernesto. 2016. "A Multidimensional Approach to Urban Entrepreneurialism, Financialization, and Gentrification in the High-Rise Residential Market of Inner Santiago, Chile". En *Risking Capitalism*, vol. 31: 79-105. <https://doi.org/10.1108/S0161-723020160000031005>.
- Mardones Z, Rodrigo. 2008. "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)". *Revista EURE*, vol. 34, n°102: 39-60. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>.
- Méndez, María Luisa, Ernesto López-Morales, y Luis Valenzuela. 2015. "Encuesta COES. Conflicto, desigualdad y territorio." COES. <https://coes.cl/wp-content/uploads/Presentacion-Encuesta-COES-Conflicto.pdf>.
- Méndez, María Luisa, y Modesto Gayo. 2018. *Upper Middle Class Social Reproduction: Wealth, Schooling, and Residential Choice in Chile*. Berlín: Springer.
- Miranda, Alejandro, Adison Altamirano, Luis Cayuela, Antonio Lara, y Mauro González. 2017. "Native Forest Loss in the Chilean Biodiversity Hotspot: Revealing the Evidence". *Regional Environmental Change*, vol. 17, n°1: 285-97. <https://doi.org/10.1007/s10113-016-1010-7>.
- Morales, Eduardo, Susana Levy, Adolfo Aldunate, y Sergio Rojas. 1990. *Erradicados en el régimen militar, una evaluación de los beneficiarios*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile. <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1990/DT/000226.pdf>.
- Orellana, Arturo. 2009. "La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios". *Revista EURE*, vol. 35, n°104: 101-20. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612009000100005>.
- Ortega, Tamara. 2014. "Criminalización y concentración de la pobreza urbana en barrios segregados: Síntomas de guetización en La Pintana, Santiago de Chile". *Revista EURE*, vol. 40, n°120: 241-63. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000200012>.
- Paoli, Letizia. 2014. *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.001.0001>.
- Sassen, Saskia. 2011. *Cities in a World Economy*. California: SAGE Publications.
- Silva, Enrique R. 2011. "Deliberate Improvisation: Planning Highway Franchises in Santiago, Chile". *Planning Theory*, vol. 10, n°1: 35-52. <https://doi.org/10.1177/1473095210386067>.

- Stimson, Robert John, Roger Stough, y Peter Nijkamp. 2011. *Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurement and Empirical Investigation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- UN-HABITAT. 2010. *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. New York: UN-HABITAT.
- . 2016. *World Cities Report 2016: Urbanization and Development - Emerging Futures*. New York: UN-HABITAT. <https://unhabitat.org/world-cities-report>.
- Universidad Alberto Hurtado, Observatorio Social. 2014. "Encuesta Origen Destino Santiago 2012. Encuesta origen destino de viajes 2012". Documento para SECTRA, Santiago de Chile.
- Vicuña del Río, Magdalena. 2013. "El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile". *Revista INVI*, vol. 28, n°78: 181-219. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582013000200006>.
- Wacquant, Loïc. 2010. "Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity". *Sociological Forum*, vol. 25, n°2: 197-220. <https://doi.org/10.1111/j.1573-7861.2010.01173.x>.

## IV.4 Inserción internacional subestatal: Proceso de internacionalización de las regiones chilenas. Paulina Astroza

### Introducción

Nuestro país se ha caracterizado tradicionalmente por tener una forma jurídica de Estado unitario fuertemente centralizado, esto a pesar de que la Constitución señala en su Art. 3 que,

*El Estado de Chile es unitario.*

*La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.*

*Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.*

Por otro lado, nuestro país tiene como forma de gobierno un sistema presidencial reforzado, en que las atribuciones del Presidente de la República son superiores a las del Poder Legislativo si lo comparamos con el modelo tradicional presidencialista del cual se inspiró (Estados Unidos). Dentro de estas competencias del Ejecutivo, las internacionales destacan en la conducción de las relaciones internacionales del país. Si nos atenemos al Art. 32 N°15 de la Carta Fundamental vigente, corresponde al Presidente de la República las atribuciones especiales de,

*Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N° 1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente de la República así lo exigiere.*

A lo anterior debemos sumar como atribuciones internacionales la establecida en el N°8 del mismo artículo 32,

*Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales. Tanto estos funcionarios como los señalados en el N° 7° precedente, serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella.*

Por su parte, el Congreso Nacional tiene, según el Art. 54 N°1 de la Constitución, la atribución exclusiva de “Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación”.

De estas normas se puede colegir que la Política Exterior de Chile la determina el Presidente de la República y que actúa en el exterior, como representante del Estado soberano, directamente o a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, según el Art. 6 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 1969, los Estados tienen el llamado “*ius tractatum*”, es decir, la facultad o capacidad para celebrar tratados internacionales. Esta capacidad también la tienen las organizaciones internacionales intergubernamentales y carece de ella el individuo.

Frente a la concepción westfaliana del Estado, que para ser tal debe tener un territorio, una población y un poder soberano que se aplique a las personas y bienes que en él se encuentren, cabe preguntarse qué pasa con la capacidad para celebrar acuerdos por los entes subestatales de los Estados. ¿Pueden las unidades infraestatales celebrar acuerdos con socios en el exterior? ¿Cuál es la naturaleza jurídica de estos acuerdos? ¿Cuál ha sido la evolución de esta dimensión de la política exterior en Chile? Entenderemos por “unidades subestatales”, “infraestatales” o “gobiernos no centrales” (GNC) aquéllos que, pese a cumplir funciones públicas, se encuentran en un nivel inferior al poder central. Ejemplo de ellos podemos señalar en Chile a las regiones y municipalidades. Para efectos de este trabajo, nos quedaremos por tanto con la definición restringida de estas unidades o entes subestatales y no con la amplia que incluye a la sociedad civil.

Estas preguntas serán abordadas con el objetivo de conocer la interesante experiencia de Chile en la materia, identificando sus principales rasgos y características y relacionando esta evolución con el actual proceso constituyente. Creemos que es una gran oportunidad que se abre para avanzar no sólo en la necesaria descentralización política del país, sino que además para insertar en ella la capacidad de las regiones y municipalidades de celebrar acuerdos con socios en el exterior y estrechar sus vínculos internacionales.

## Surgimiento de la diplomacia subestatal o paradiplomacia

La disciplina de las Relaciones Internacionales, como área autónoma y separada de la Historia o el Derecho donde se solía enseñar, nace en 1919 en el Reino Unido (Gales). Partió como una disciplina inspirada en la teoría idealista de las relaciones internacionales y con un fuerte carácter utópico en que postulaba que la toma de decisión en política internacional debía ser inspirada en el cumplimiento en valores universales como la paz. Ya en el período de entreguerras esta teoría es cuestionada y surge la teoría realista de las relaciones internacionales. Los realistas sostienen que la toma de decisión debe ser buscando el interés nacional medido en términos de poder (en especial militar). Con el tiempo fueron surgiendo diversos paradigmas que van entregando herramientas teóricas para ir comprendiendo los cambios en el mundo y ampliando el ámbito de estudio y enfoque. Así van surgiendo nuevos actores, distintos de los Estados, que comienzan a tener también influencia en la toma de decisión de los Estados. Dentro de esta evolución de la disciplina, nos encontramos en los años '80 con los primeros trabajos sobre micro diplomacia o paradiplomacia. Autores como Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek en Estados Unidos y Canadá comienzan a abordar las actividades internacionales de los estados federados, lo que, en la teoría clásica de la soberanía del Estado en su dimensión internacional, no encontraba sustento.

Es así como de una disciplina fundamentalmente estadocéntrica (centrada en el análisis del Estado-nación) comienza una corriente a estudiar la dimensión internacional a nivel subestatal, es decir, las actividades internacionales de los estados federados, provincias, cantones, länders, comunidades autónomas, regiones y municipios.

Esta subdisciplina dentro de las Relaciones Internacionales ha recibido numerosos nombres, pero el más popular es “Paradiplomacia” y el más atractivo “Internacionalización de las regiones o municipios o estados federados”.

¿Por qué ha surgido la paradiplomacia? ¿Por qué las unidades subestatales han querido vincularse con el exterior pese a que, en el comienzo, en casi todos los casos

estudiados por la literatura especializada, no había una habilitación constitucional o legal que se los permitiera?

El Estado-Nación, en su concepción westfaliana del término, comenzó a tensionarse por presiones del exterior y del interior del mismo. Desde el exterior, procesos de integración, intensificación de la globalización, reforzamiento del actuar de las transnacionales y de las organizaciones internacionales, apertura del comercio, entre los factores más importantes, explican que desde el escenario internacional los Estados comenzaron a ver su soberanía puesta en entredicho. Desde el interior, demandas internas por mayores grados de descentralización política, nacionalismos y desigualdad entre centro y periferia, también han ido presionando al Estado central a compartir competencias y transferirlas a nivel territorial, lo que incluye el ámbito internacional. Las unidades subestatales comienzan a ver en el plano internacional la posibilidad de estrechar vínculos con socios externos, sin pasar por el centro, y de esta manera lograr el cumplimiento de objetivos determinados y específicos, propios de la unidad infraestatal.

Esta realidad ha hecho que las regiones, provincias, estados federados, cantones, comunidades autónomas, municipios o ayuntamientos hayan comenzado, paulatinamente, a celebrar acuerdos con socios en el exterior. El estudio de este fenómeno es lo que da origen a la paradiplomacia.

En un comienzo esto partió en Estados industrializados, del hemisferio norte, con estructura compleja (Estados federales, regionales o unitarios con fuerte descentralización política), donde efectivamente las unidades infraestatales tenían competencias propias según la legislación del país. En sus inicios, los Estados centrales reaccionaron rechazando estas iniciativas bajo la convicción que la relación con el exterior era un área de dominio exclusivo del poder central y que los entes subestatales incluso tenían vedada su intervención en esta dimensión de las políticas públicas. Miedo a la fragmentación de la política exterior del Estado, a la pérdida de control de ésta, desconfianza con lo que podían hacer las unidades subestatales e incluso sobre los conocimientos y habilidades de personal capacitado en Relaciones Internacionales, explican esta resistencia de las Cancillerías y Poder Ejecutivo Central. En ciertos casos se sumó el temor a que por esta vía se buscará la independencia o secesión de una parte del Estado. Este último caso, conocido como “protodiplomacia”, lo que se busca en la acción exterior de una parte del Estado es la legitimación internacional para lograr, en último término, la secesión del Estado al que pertenece (movimientos o partidos secesionistas sumado a una paradiplomacia identitaria).

Sin embargo, la realidad se impuso. Estas actividades, durante mucho tiempo menospreciadas por la literatura en Relaciones Internacionales, consideradas como diplomacia de segundo orden, fueron ganando su espacio. Las unidades subestatales avanzaron en sus lazos con el exterior en las llamadas competencias de “baja política”: comercio, inversiones, turismo, educación, salud, entre otras. Por lo tanto, no entran en competencias como defensa, fronteras, otorgamiento de la nacionalidad, migración, emisión de moneda u otras, llamadas áreas de “alta política”.

Esta evolución en el hemisferio norte y en países federales, regionales o unitarios con fuerte descentralización política ¿se replicó en América Latina? ¿Puede darse este fenómeno en Estados unitarios con fuerte centralización política? A continuación, veremos la experiencia chilena, analizando su evolución para identificar sus principales rasgos, características y particularidades, así como la necesidad, en nuestra opinión, de incorporar al debate de la nueva Constitución esta dimensión de la descentralización territorial de Chile.

## La paradiplomacia chilena

Si bien se trata de entidades subestatales pertenecientes a un Estado unitario en desarrollo y con una evolución política particular, creemos que las herramientas analíticas propuestas por la literatura permiten identificar su naturaleza, así como sus principales características. Por ser un estado que no es federal y que no tiene descentralización política, su análisis es particularmente interesante para poder observar las especificidades de la diplomacia subestatal de un estado unitario en América Latina.

El proceso de internacionalización de las regiones y municipalidades chilenas es bastante particular, pero al mismo tiempo, no se aleja de la experiencia comparada. Es particular porque Chile no responde a ninguna de las características de los Estados en los que surgió el fenómeno y que la teoría clásica en el tema había estudiado. No se encuentra en el hemisferio norte, no es un país desarrollado ni industrializado y está muy lejos de tener una institucionalidad descentralizada políticamente como los Estados de estructura compleja. Sin embargo, pese a no cumplir con los factores que se dieron en el nacimiento de la paradiplomacia en América del Norte y Europa, Chile ha vivido un proceso que denominamos de “diplomacia subestatal en estado embrionario”.

Es necesario aclarar previamente un concepto que utilizaremos al explicar la paradiplomacia chilena. Es el de “acuerdos interinstitucionales”. Este concepto, adoptado de la legislación mexicana, comenzó también a ser utilizado en Chile para referirse a los convenios o acuerdos celebrados por los entes subestatales chilenos con pares en el exterior, evitando así usar el término “tratado” que, según el Derecho Internacional, son aquéllos celebrados por el Estado central con otros Estados y Organizaciones Internacionales.

El primer acuerdo interinstitucional que encontramos tras los 17 años de la dictadura militar es de 1994 entre la Región Metropolitana de Santiago e Île de France de París, Francia. Este es uno de los acuerdos de más larga vigencia y que contempló incluso la institución de un representante de esta Región francesa instalado en la Intendencia metropolitana. Desde este año, los Gobiernos Regionales chilenos han celebrado un centenar de este tipo de acuerdos no obstante no haber existido hasta el año 2019 una norma constitucional o legal clara que los facultara para celebrar estos convenios. Otro tanto ocurre con los acuerdos de hermanamiento celebrados por municipalidades chilenas con pares extranjeras.

La particularidad del proceso chileno ha sido que, pese a lo legalista que se es en otras materias, ante este fenómeno se actuó de manera bastante laxa y pragmática, permitiéndose una interpretación flexible de normas legales de la Ley de Bases de la Administración del Estado como de la Ley de Municipalidades. Al mismo tiempo se produjo un proceso de institucionalización de la paradiplomacia chilena tanto a nivel local como regional y nacional.

Antes de entrar al proceso de institucionalización del fenómeno, señalaremos las causas que en nuestra opinión explican que las actividades internacionales subestatales en Chile se hayan multiplicado en el tiempo, teniendo una tendencia al alza durante más de dos décadas. Por una parte, tal como ha ocurrido en la experiencia comparada, el Estado central se ha visto presionado desde el exterior: la intensificación de la globalización y la apertura al exterior de Chile al adoptar la estrategia del “regionalismo abierto” (opuesto al modelo de sustitución de importaciones) han empujado a los entes subestatales a buscar espacios en la arena internacional. Por otra parte, también el Estado central se ha visto presionado desde el interior: la demanda de los territorios por mayor descentralización y la presión por la transferencia de competencias a los entes regionales y locales, también han

influido en que los GNC vieran en la dimensión internacional la posibilidad de encontrar la satisfacción de determinadas necesidades específicas “sin pasar por Santiago”. El fuerte centralismo del país, que ha venido demostrando sus deficiencias en distintos niveles, en este aspecto fue paulatinamente siendo superado pese a que no estuvieran legalmente las competencias de las regiones y municipalidades para hacerlo.

Desde otro punto de vista, la fuente de impulso en el caso chileno ha sido tanto del nivel central como de las unidades subestatales. El llamado a buscar nuevos nichos de comercio, a aprovechar las oportunidades que los tratados de libre comercio ofrecían al país, así como los contactos con los vecinos y el estrechamiento de lazos con países como China a nivel central, se fueron proyectando a las regiones y municipios. Un efecto de “carambola” en la proyección de los vínculos estatales a las relaciones subestatales explica que los principales socios de las unidades infraestatales chilenas sean las provincias chinas y argentinas.

En cuanto a la motivación de las regiones y municipalidades a celebrar acuerdos con socios en el exterior, principalmente hay razones de tipo económico. Búsqueda de mercados para exportaciones regionales o locales y atracción de inversiones extranjeras en sus localidades. Sin embargo, también existen otro tipo de objetivos que se quieren cumplir. En el caso de las zonas fronterizas, por razones propias de la geografía, las unidades subestatales tienen además otros intereses comunes que intentan resolver directamente sin pasar por los poderes centrales. En el caso de Chile, el trabajo de los 8 Comités de Integración entre Chile y Argentina han implicado transformarse en un foro de encuentro de las comunidades de ambas partes de la Cordillera de los Andes. Si bien el trabajo de estos Comités son dirigidos en ambos lados por las Cancillerías (Dirección de Fronteras y Límites, en el caso de Chile), en varios casos las regiones chilenas y argentinas han seguido con acuerdos interinstitucionales para profundizar dichos lazos. Esos vínculos incluyen turismo, salud, educación, entre otros. También la cultura puede ser una motivación para los intercambios entre las unidades subestatales, así vemos como en Chile se dictan cursos de chino mandarín en escuelas o liceos públicos con profesores provenientes de China o estudiantes son becados con fondos regionales o municipales para estadías en el exterior o en Chile. Aquí existe, por lo tanto, una vinculación no muy mediatizada por la prensa o televisión pero que silenciosamente ha ido generando interesantes redes subestatales que acercan a las comunidades de diferentes países. El medioambiente también ha sido una motivación muy especial para que ciudades y regiones se unan en redes o que sus acuerdos interinstitucionales incluyan esta dimensión.

La paradiplomacia chilena se ha caracterizado también por ser del tipo consensual, es decir, que no se contrapone con la política exterior desarrollada por el Estado central a través del Poder Ejecutivo. A diferencia de la protodiplomacia, no encontramos indicios en Chile que estos acuerdos interinstitucionales busquen una legitimación internacional para lograr a largo plazo la separación o escisión del Estado chileno. Tampoco es una actividad internacional que se desarrolle de manera paralela a la política exterior central, sin tocarse ni vincularse de ninguna manera. Por el contrario, la paradiplomacia chilena es motivada hoy desde el centro, creando instituciones y medios para promoverla, transformándose en una dimensión, aún embrionaria, de la propia política internacional del Estado. Es por lo mismo que el proceso de institucionalización vivido en Chile fue anterior a la dictación de la norma legal que claramente entrega la facultad a los entes subestatales para celebrar acuerdos interinstitucionales.

## Proceso de institucionalización

En el programa de gobierno del segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), se menciona por primera vez explícitamente en un programa de gobierno chileno el papel de las regiones como parte de los lineamientos de la política exterior del país. El Ministro de Relaciones Exteriores de la época, Herald Muñoz, reconoció que "la política exterior de Chile está comprometida con la creación de condiciones favorables para un desarrollo territorial equilibrado mediante el fortalecimiento de las capacidades de integración de las regiones y municipios en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado"<sup>118</sup>. Desde ese momento se han realizado esfuerzos para cumplir con este compromiso a pesar de todo tipo de dificultades encontradas en el camino. Aún es insuficiente, pero se valoran los esfuerzos que se han ido efectuando.

En este afán de evolucionar, es importante mencionar que la presidenta Bachelet decidió crear una comisión presidencial encargada de estudiar y proponer un proyecto de descentralización para el país. El borrador fue entregado a la Presidenta el 7 de octubre de 2014. Entre las propuestas de la comisión, se abordó la situación de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) y la dimensión internacional en el proceso de descentralización en Chile. Para incrementar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales (GORE), esta comisión propuso el fortalecimiento institucional y operativo de las URAI "ya que son un elemento muy importante para ampliar las perspectivas de desarrollo regional". La comisión estuvo consciente de que estas URAI, creadas en 2005, habían encontrado - "por diversas razones" que la propuesta no menciona<sup>119</sup> - dificultades para consolidar su estructura y la estabilidad de su trabajo. La comisión destacó la importancia de la experiencia que han tenido las URAI con otros países. El comité observó el creciente papel que han estado jugando los gobiernos sub-estatales en diversas iniciativas de cooperación e integración internacional en diversos campos (económico, político, cultural y social). Al mismo tiempo, la presidenta Bachelet nombró otra comisión para estudiar y proponer un plan de cooperación internacional del país que, de alguna manera, abordó también el rol de las unidades subestatales.

Las instituciones creadas por el Estado chileno son: la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores (DICORE), la Comisión Consultiva Presidencial para la cooperación internacional de regiones, las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) y los Comités de asuntos internacionales de las asociaciones regionales (CORE).

En el año 2000, el gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos decidió crear la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores.<sup>120</sup> Dependía directamente de la Dirección de Países Fronterizos y Asuntos Internacionales (DIPLAL). El exembajador, Edmundo Vargas Carreño, fue su primer director. Junto a la Comisión de Regiones Extremas y la Dirección de Fronteras y Límites, DICORE ha sido la institución principal "responsable de orientar el proceso de internacionalización de las regiones, liderado por el gobierno regional y amparado por la Ley N°19.175, que busca promover el desarrollo económico, social y cultural de cada uno de ellos" (DIRECORE 2012: 3). El 7 de noviembre de 2001 se firmó el memorando de

---

<sup>118</sup> Para más información ver sitio web de la Dirección de Coordinación Regional, <https://minrel.gob.cl/politica-exterior/secretaria-general-de-politica-exterior/dicore>

<sup>119</sup> El presidente de la comisión de descentralización nos informó que no existen informes ni estudios que puedan explicar las "razones" de las dificultades en el funcionamiento de la URAI.

<sup>120</sup> Orden de Servicio N°145, 7 de junio de 2000.

entendimiento de coordinación y colaboración suscrito entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, y marcado por el compromiso del gobierno "de crear las condiciones tendientes a facilitar un mayor desarrollo de las regiones y provincias, teniendo en cuenta que se encuentran cada vez más insertos en un mundo interdependiente y globalizado" <sup>121</sup>.

Por otra parte, Chile, a través del Ministerio del Interior, el 11 de julio de 2002 (Decreto N°368), creó la Comisión Consultiva Presidencial para la Cooperación Internacional de las Regiones. El decreto vincula expresamente la eficiente descentralización de la gestión administrativa y los recursos fiscales -aspectos tomados en cuenta en los planes de modernización del Estado chileno- con "el fortalecimiento paulatino del desarrollo económico y social de las regiones, así como la creciente necesidad de impulsar acciones que permitan el mejor y más completo aprovechamiento de las potencialidades de cada uno de ellos". Continuando en esta dirección, se requiere "implementar nuevas estrategias y contar con más y mejores mecanismos para lograr estos objetivos" y que para ello "parece deseable desarrollar estrategias regionales de cooperación internacional, que posibiliten nuevas inversiones productivas, nuevas inversiones en servicios, en la promoción del turismo y la cultura regional y, en general, para cualquier actividad que permita el crecimiento integral de las regiones". Finalmente, el decreto señala que este objetivo "permitirá, además de canalizar la cooperación internacional desde y hacia las regiones del país, establecer y profundizar intercambios de experiencias con otros países en el ámbito de la administración regional y fiscal, política y descentralización administrativa".

Por tanto, este instrumento legal, que emana de un órgano central, expresa la preocupación del ejecutivo y explica el método elegido para implementar estos objetivos. El fin es desarrollar el país a través de la cooperación internacional realizada a través de las regiones, actores de esta nueva dinámica. "Sin embargo, los límites quedan fijos en el nivel central desde el momento en que otorga al Estado la facultad de establecer las prioridades y los métodos para gestionar los vínculos de cooperación" (Brunetto 2012: 3).

En 2005, se crearon las Unidades Regionales de Relaciones Internacionales (URAI) dentro de cada gobierno regional. Esta creación forma parte de "la política de descentralización y regionalización del Ministerio del Interior y del Ministerio de Relaciones Exteriores que tiene como objetivo apoyar el proceso de integración internacional de las regiones". <sup>122</sup>

En el seno de estos órganos los funcionarios responsables han sido nombrados por el Intendente respectivo y su vínculo con el aparato administrativo regional ha variado según la región. La mayoría de las URAI forman parte de la División de Planificación del gobierno regional.

Cuando se crearon estas unidades, se observó que "las iniciativas de acción exterior de las regiones y la búsqueda de ventajas en su desarrollo territorial constituyen un principio que va exactamente en la dirección buscada, la de armonizar la política exterior, la apertura exterior y el desarrollo de las exportaciones hacia y desde las regiones con prioridad dada a la promoción de la pequeña y mediana empresa, PYMEs". <sup>123</sup> Podemos observar que existe un vínculo claro entre la intención del poder central de estimular, apoyar y promover la vinculación internacional de las regiones y la apertura al exterior que Chile ha adoptado como estrategia de desarrollo, especialmente en el sector exportador. Sin embargo, el

---

<sup>121</sup> Protocolo de convenio de coordinación y colaboración entre el Ministerio de RR.EE. y el Ministerio del Interior.

<sup>122</sup> Acta de Acuerdo de Coordinación y Colaboración entre el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Ministerio de RR.EE. y los Gobiernos Regionales a través de sus Intendentes. Documento firmado en Punta Arenas, Chile, el 25 de abril de 2005.

<sup>123</sup> "Acta de Acuerdo de Coordinación.", 25 de abril de 2005.

trabajo de estas URAI ha sido bastante modesto y heterogéneo según las diferentes regiones. Por un lado, la institucionalidad y mentalidad de la tradición centralista de la sociedad chilena -que tiene su origen en la Constitución del Estado por una élite homogénea de Santiago- no siempre ha entregado recursos, herramientas y confianza suficientes para optimizar las oportunidades para un trabajo más activo de las regiones chilenas. La desconfianza presente en un cuerpo diplomático formado bajo los cánones tradicionales de la diplomacia ha impedido una visión más integral que la diplomacia moderna actual exige. El temor a la pérdida de control de la agenda internacional, el riesgo de una fragmentación de la política exterior nacional y la presencia de un cierto desprecio por lo que se puede lograr en las regiones ha explicado los tímidos avances en este ámbito. No obstante lo anterior, el último tiempo hemos venido observando una nueva visión respecto a la necesidad de abrirse a la posibilidad real de pensar en los entes subestatales como actores en la política exterior de Chile. La propia revista Diploma de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile publicó un número entero dedicado a Chile y sus regiones (Revista Diplomacia 2018).

A pesar de la debilidad de los recursos humanos y materiales, las URAI también deben cumplir funciones relacionadas con el trabajo de los distintos comités de integración -o fronteras según sea el caso- en sus relaciones con los países vecinos. Dentro de estos, realizan una misión de apoyo para la coordinación y logística de las reuniones; colaboración en el desarrollo del programa de cada encuentro; centralizando las diversas inquietudes expresadas a nivel regional por organismos públicos y privados en temas como el desarrollo local, los mecanismos de facilitación del paso fronterizo, la integración regional y otros ámbitos de impacto bilateral. También cubre el seguimiento de los acuerdos y recomendaciones adoptados durante las reuniones y la materialización de estos acuerdos mediante la adopción de las medidas necesarias para impulsar estos procesos, orientados a resultados concretos. Debemos insistir que tanto el perfil de los encargados de las URAI en Chile, su dedicación horaria, dependencia jerárquica, funciones y recursos, varía mucho de región en región.

Entre las instituciones de la administración chilena que se han ido integrando paulatinamente en la actividad internacional, cabe mencionar las comisiones de relaciones internacionales que se han creado en los consejos regionales (CORE) para apoyar e impulsar la labor del gobierno regional y del Intendente en el ámbito internacional. Estas comisiones son un ejemplo más de la institucionalización de la diplomacia subestatal en Chile y del creciente interés mostrado en participar activamente a nivel internacional desde las unidades subestatales. La gran mayoría de los CORE del país tienen una comisión dedicada a los asuntos internacionales. Cabe señalar que, en la región de Los Ríos, este organismo ha experimentado un desarrollo particular al convertirse en una "comisión regional de asuntos internacionales" (CRAI).

Existen además otras instituciones de la administración del Estado han estado vinculadas a la internacionalización de las unidades subestatales chilenas. Primero, la Dirección de Regiones Extremas y la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL) pero también la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Estos servicios apoyan a las entidades regionales y las ayudan en su coordinación con las autoridades centrales para que en el desarrollo de la política exterior de Chile se incorporen tanto a la visión estratégica como a las demandas de regiones específicas (Aranda, Ovando y Corder 2010).

Además, en el proyecto institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, aparece un nuevo actor: los delegados ministeriales. Estos delegados existen en las dos regiones de Chile que sirven respectivamente como frontera norte y sur. Desde 2012 existe un delegado ministerial en la Primera Región (Región de Arica y Parinacota) y desde 2015 se incorpora un segundo delegado ministerial en la región sur de Magallanes y Antártica

Chilena. Así, el ministerio cuenta con representantes -con rango de Embajador- en las regiones extremas de Chile cuya misión es fortalecer las actividades internacionales de estas regiones.

Por último, durante varios años funcionó en el seno de la SUBDERE una Unidad de Relaciones Internacionales cuyo funcionamiento cesó en 2010 y no se ha vuelto a reactivar. También debemos mencionar el trabajo de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).

Si bien el sistema se está adaptando lentamente a un nuevo contexto que facilita la actividad externa de las regiones, esto se ha hecho sólo en la medida en que las nuevas interacciones internacionales lo han requerido y gracias a la iniciativa de unas pocas autoridades particularmente sensibles a la diplomacia subestatal. Los esfuerzos que se han realizado son numerosos, pero en relación a las necesidades, se han mantenido bajos, lo que se refleja un débil seguimiento de los acuerdos interinstitucionales suscritos por los gobiernos regionales como también en la debilidad del presupuesto asignado a esta política.

Otro de los problemas observados ha sido la descoordinación entre las diferentes unidades y direcciones encargadas de la gestión internacionales de las regiones, las que “no conversan” entre ellas y no pocas veces replican recursos y personal. Este tema debiera ser ordenado en un diseño más integral entre Ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, gobiernos regionales y municipalidades. Un factor que le da más incertidumbre al futuro inmediato es la elección de gobernadores regionales quienes funcionarán en paralelo a los delegados presidenciales, contando estos últimos con más recursos y competencias. ¿Quiénes tendrán la competencia para celebrar acuerdos interinstitucionales? ¿Ambos?

A partir de la Ley N°21.080 (2018) que moderniza el Ministerio de Relaciones Exteriores nuestra legislación reconoce a los entes subestatales la facultad legal de celebrar convenios interinstitucionales. Esta ley entró en vigencia en julio de 2019. La única norma que se refiere a la diplomacia subestatal es su artículo 35, el cual establece:

*Los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de sus competencias, podrán suscribir convenios interinstitucionales de carácter internacional con entidades extranjeras o internacionales.*

*Estos convenios no podrán comprender materias propias de ley ni referirse a asuntos que no sean compatibles con la política exterior de la República de Chile. Con el objeto de velar por la coherencia de esta última, el respectivo órgano deberá informar con la debida antelación al Ministerio de Relaciones Exteriores su intención de suscribirlos.*

*Los convenios interinstitucionales de carácter internacional no revestirán la naturaleza de tratados ni generarán obligación alguna derivada del derecho internacional para la República de Chile.*

*Los derechos y obligaciones que deriven de estos convenios serán asumidos por el órgano que los suscriba, conforme a las reglas generales y dentro de sus disponibilidades presupuestarias.*

Aun cuando esta norma presenta algunos problemas de interpretación y vacíos sobre los que no nos pronunciaremos en este artículo, creemos que esta ley ha venido a legitimar *ex post* la actividad internacional de las regiones y municipios y a reconocer una práctica de más de 25 años en nuestro país.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Paulina Astroza, “Paradiplomacia y actores subestatales: nuevas estrategias de inserción internacional”. En *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual*, editado por Cristóbal Bywaters C., Daniela Sepúlveda Soto, y Andrés Villar Gertner (Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile, 2021).

## Conclusiones

Si bien se trata de entidades subestatales pertenecientes a un Estado unitario en desarrollo y con una evolución política particular, creemos que las herramientas analíticas que nos aporta la literatura permiten identificar su naturaleza, así como sus principales características. Por ser un Estado que no es federal y que no tiene una verdadera descentralización política, su análisis es particularmente interesante para poder observar las especificidades de la diplomacia subestatal de un Estado unitario en América Latina.

La experiencia chilena puede muy bien ser vista como una diplomacia infraestatal, aunque de baja intensidad, en formación o en gestación. Las regiones y municipalidades chilenas se han ido transformando paulatinamente en actores políticos internacionales, pero sin comparación con la actividad del Estado central. Sin embargo, a lo largo del tiempo, estas entidades infraestatales han buscado tener una actividad internacional más o menos autónoma frente al poder central, enfocadas en la búsqueda de sus propios intereses y adaptada a sus características y necesidades.

Podemos decir que los principales factores que han motivado a las regiones y municipalidades a entrar en contacto con el mundo son externos e internos. Por un lado, encontramos un factor sistémico: la globalización, noción entendida como la intensificación de todo tipo de relaciones entre Estados, pero también entre sus elementos constituyentes como son las entidades subestatales. En este sentido, y mucho antes que el resto de los países latinoamericanos, Chile se ha abierto decididamente al mundo exterior.

Si bien inicialmente esta apertura fue limitada a nivel político debido al aislamiento internacional del país provocado por la instalación de una dictadura militar, este régimen sentó las bases de una estrategia de desarrollo que se intensificó tras el retorno de la democracia. Así, la mayor interdependencia entre actores internacionales fue un incentivo decisivo para que las regiones y municipalidades chilenas se atrevieran a cruzar fronteras y entablar relaciones con socios extranjeros. Sin embargo, no fue hasta el fin del régimen militar y la consolidación de la democracia para que la llamada "internacionalización" se convirtiese en una realidad a nivel subestatal. Esto explica la ausencia total (ya sea en los mensajes presidenciales o en las propuestas de los actores políticos) de iniciativas a favor de un rol internacional de los gobiernos no centrales por parte del primer gobierno post dictadura. De hecho, los primeros acuerdos interinstitucionales de las regiones se celebraron después de 1994.

Por tanto, creemos que la conjunción de un factor internacional (globalización y apertura de Chile al comercio internacional) y un factor interno (transición democrática) fueron los detonadores que explican el inicio de la actividad internacional en las regiones y municipalidades chilenas. El deseo de Chile de convertirse rápidamente en parte del concierto de naciones luego de 17 años de dictadura militar y la ambición de desarrollar una estrategia de desarrollo basada en la apertura al mundo ("regionalismo abierto") fueron los elementos a partir de los cuales partió el proceso a nivel central y subestatal.

Este desarrollo ha enfrentado (y sigue enfrentando) obstáculos legales e institucionales que, sin embargo, no han impedido el nacimiento de un embrión de la diplomacia subestatal chilena. Más interesante aún, es el propio poder central el que alentó a las regiones y municipalidades a estrechar vínculos con el exterior, a "aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización" y a buscar socios extranjeros para la consecución de objetivos locales y específicos. A pesar de las restricciones constitucionales y las lagunas legales, Chile ha avanzado en la institucionalización y regulación de tales prácticas. Es así como ha creado instituciones para trabajar en este tema. Estas

instituciones se han establecido a nivel regional (Unidades Regionales de Asuntos Internacionales) y central (dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior). Además, a través de la Ley de Modernización de Cancillería se legitima *ex post* una práctica de décadas.

Este proceso paulatino y aún deficiente demuestra la voluntad de "internacionalizar" las regiones y municipalidades chilenas y aprovechar los nichos comerciales, especialmente para los productos de exportación, que ofrecen los mercados internacionales. Este esfuerzo es el resultado de iniciativas complementarias tanto a nivel central como regional: cabe señalar que, a diferencia de otros países, estas iniciativas no han generado fricciones ni rivalidades. Por lo tanto, es una diplomacia subestatal complementaria y no confrontacional ni paralela. No se opone a la política exterior del país, se convierte en parte integral de la misma y es una dimensión adicional que fortalece la política internacional del Estado central. Por otro lado, la ausencia de demandas de independencia favorece un clima propicio para la colaboración entre los dos niveles y la creación de organismos con fines regionales.

Dentro de este contexto, es necesario que en el marco de la discusión constituyente sobre la necesaria redistribución del poder a nivel territorial (descentralización política), se incluya la dimensión internacional de las unidades subestatales al reconocerles calidad de actores en la política internacional. La paradiplomacia chilena debe ser concebida como parte integrante de un diseño nacional, coordinado e integral en que las distintas instituciones ya creadas sean redefinidas y no dupliquen esfuerzos y recursos. Por su parte, la administración regional y local deben ser reforzadas ya sea dándole más recursos y destinación horaria a los URAI, siendo elegidos en base a competencias y aptitudes para el cargo, como también eliminando todo tipo de mala práctica que enturbia una dimensión que puede aportar mucho al desarrollo regional y local. La responsabilidad y ética administrativa deben estar presentes y ante su ausencia, deben ser fuertemente castigadas.

En el Chile que se espera surja de la Nueva Constitución, debemos mantener lo bueno del actual y avanzar en los aspectos que aún son deficientes. Se debe reconocer la diversidad territorial y perderle el miedo a empoderar internacionalmente a sus unidades subestatales. El Estado a nivel central debe acompañar y motivar una mayor internacionalización de regiones y municipios para que los frutos de los acuerdos interinstitucionales como de los vínculos informales con el exterior lleguen a todos los ciudadanos de la localidad. La heterogeneidad y riqueza de Chile permite diferenciarse y aprovechar las ventajas y cualidades de sus regiones y localidades para también en lo internacional buscar oportunidades con responsabilidad y por el bien común. Ojalá no se desaproveche la oportunidad de esta reflexión en el debate constituyente.

## Referencias

- Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello". 2018. "Chile, diversidad regional y Relaciones Internacionales". *Diplomacia*, nº139: 1-112. Acceso el 16 de febrero de 2021. <https://issuu.com/apuntesinternacionales/docs/sq-revista-diplomacia-139-diciembre>
- Aranda, Gilberto, Cristian Ovando y Alejandro Corder. 2010. "Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional". *Estudios Internacionales*, nº165: 33-74.

Astroza, Paulina. 2021. "Paradiplomacia y actores subestatales: nuevas estrategias de inserción internacional". En *Nuevas voces de política exterior: Chile y el mundo en la era post-consensual*, editado por Cristóbal Bywaters, Daniela Sepúlveda Soto, y Andrés Villar Gertner. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica - Friedrich Ebert Stiftung - Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.

Brunetto, Felipe. 2012. "La cooperación internacional descentralizada. Una ventana (a medio abrir) para el desarrollo local en Chile. Parte II". *Asuntos Públicos-Política*, Centro de Estudios del Desarrollo, informe 995: 1-9. Acceso el 13 de octubre de 2013. <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2012/09/995.pdf>

DIRECORE, Dirección de Coordinación Regional. 2012. "Boletín semestral N°1". marzo-julio:1-27. Acceso el 7 de octubre de 2010. [http://issuu.com/dicore/docs/bolet\\_n\\_primer\\_semestre](http://issuu.com/dicore/docs/bolet_n_primer_semestre)

## PARTE V. DEMOCRACIA Y SEGURIDAD

### V.1 Fuerzas Armadas y nueva constitución: hacia un Estado democrático de derecho. Mireya Dávila

#### Introducción

A las Fuerzas Armadas se les entrega el monopolio de las armas para coadyuvar en la defensa del país frente a la amenaza o al uso de la fuerza contra su integridad territorial o independencia. Estas están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

A su vez, la defensa está compuesta por dos áreas de política: la propia de defensa y la militar. La primera consiste en aquella que define los objetivos de esta defensa, orienta a las FF.AA. y establece las prioridades y los recursos financieros para financiarla (Ministerio de Defensa Nacional 2010). Este mismo Libro define la política militar como los lineamientos establecidos por el Ministerio de Defensa para orientar y materializar el quehacer de las FF.AA. con un carácter conjunto.

Dentro de los aspectos que se debatirán en el proceso de elaboración de una nueva constitución por parte de los chilenos y chilenas estará el discutir y acordar cómo la defensa y las FF.AA. formarán parte de la Constitución. Un Estado Democrático de Derecho debe considerar en su constitución la función de defensa que le corresponde a las instituciones armadas apartándolas de cualquier ámbito de influencia política o rol más allá de su función profesional, sometida al poder civil y siendo no deliberantes. Esto es fundamental pues, como veremos posteriormente, en el caso chileno la Constitución de 1980 generó ciertas condiciones especiales respecto a cómo las FF.AA. son parte del Estado, las cuales son ajenas a las características de este tipo de Estado. Desde el retorno a la democracia en 1990 las FF.AA. chilenas han tenido espacios de autonomía institucional, financiera y decisional que les ha permitido mantener un corporativismo reñido con una democracia en forma.

La estructura del capítulo es la siguiente: caracterizamos a las FF.AA. como parte del Estado; segundo, realizamos un breve recuento histórico sobre la evolución institucional de las tres ramas; a continuación, presentamos los ordenamientos institucionales que regulan a las Fuerzas Armadas; la organización de la defensa; para finalizar con los principales desafíos de reforma que requiere el sector.

#### Estado, defensa y fuerzas armadas

Una de las funciones de los Estados nacionales desde su formación siglos antes ha sido el defender a sus ciudadanos y ciudadanas de las potenciales amenazas externas<sup>125</sup>. Esto lo hace a través del monopolio legítimo de la fuerza. Por su parte, el orden interno está a

---

<sup>125</sup> En el mundo existen aproximadamente 25 países que no tienen fuerzas armadas. En América Latina junto a Costa Rica, Panamá y Haití hay otros 6 países que no tienen Fuerzas Armadas Barbados, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas (Rojas 2018).

cargo de las policías, que, en el caso chileno, le corresponden a Carabineros y la Policía de Investigaciones.

La teoría de la separación de poderes en la que se base la estructura de los estados contemporáneos establece que el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial son independientes entre sí y se fiscalizan mutuamente. En sistemas presidenciales la democracia representativa establece que los ciudadanos y ciudadanas elijan independientemente tanto al presidente como a los miembros del Congreso. Además, los sistemas presidenciales, como el chileno, concentran en el Ejecutivo –gobierno y el presidente- buena parte de las iniciativas de ley, de políticas y de agenda.

Las FF.AA. son instituciones subordinadas al Poder Ejecutivo. Eso se expresa en que es este poder y el presidente de la república, como su representante, quién tiene la responsabilidad de nombrar y remover a los altos mandos y conducir al país en tiempos de paz y de guerra. El presidente de la república se vincula con las ramas castrenses a través del Ministerio de Defensa Nacional, quien es el encargado del mando civil de las FF.AA. en representación del presidente.

En el caso de Chile, el Ejecutivo, el presidente y su ministro de Defensa, tienen la responsabilidad directa sobre la política de defensa y militar<sup>126</sup>. Al presidente le corresponde designar a los altos mandos de las tres ramas de las FF.AA. así como al jefe del EMCO. A los primeros solo los puede llamar a retiro con decreto fundado. En materia de política es el/la que aprueba las propuestas por el Ministerio en materia de política de defensa y militar. El presidente tiene también responsabilidad en establecer los estados de excepción constitucional establecidos en la Constitución y reglamentados en la LOC de Estados de Excepción de 1985 (Ley N°18.415) y que solo ha tenido una modificación de 1990, meses antes de iniciarse el cambio de régimen político. Esta ley establece que el presidente delega total o parcialmente sus facultades en los comandantes en jefe de las FF.AA. solo en el caso de estado de asamblea. En los casos de estados de emergencia o de sitio el presidente delega al jefe de la defensa nacional, intendentes o gobernadores que él/ella designe.

El Congreso tiene la responsabilidad de generar leyes en general y las del sector defensa en particular. En el caso de Chile, con un sistema hiperpresidencialista, el Congreso tiene, vis a vis el Ejecutivo, menor capacidad de diseñar políticas en la materia y/o realizar la rendición de cuentas en el sector. La mayoría de la iniciativa de ley en temas de defensa han sido prerrogativas del Ejecutivo. Lo mismo sucede en materia de recursos en que todo el poder de diseño lo tiene el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, al Poder Judicial le corresponde aplicar justicia establecida en la legislación de cada país. Generalmente los estados tienen legislación especial que se aplica a los militares en caso de guerra. En el caso de Chile esta excepcionalidad se extiende a ámbitos que la jurisprudencia internacional ha criticado como excesiva. Esta comprende el derecho disciplinario militar y el derecho penal militar.

En casi 100 años este Código fue modificado durante la dictadura para ampliar la jurisdicción de los tribunales militares a ámbitos propios de la justicia civil. Desde 1990 se ha introducido reformas tendientes a limitar esta jurisdicción, siendo la más importante la reforma de 2010<sup>127</sup>.

Por su parte la Contraloría General de la República es la encargada de la rendición de cuentas de otros órganos del Estado incluidas las FF.AA. Actualmente la Contraloría

---

<sup>126</sup> Además de las Subsecretarías de Defensa y FF.AA. y del EMCO dependen del ministro de Defensa: la Dirección Nacional de Movilización Nacional; la Dirección General de Aeronáutica Civil; Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; CAPREDENA; Confederación Deportiva de la Defensa Nacional; Comisión Nacional de Desminado; Centro de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz y; las empresas de armamentos del sector. Ver sitio web del Ministerio de Defensa [www.defensa.cl](http://www.defensa.cl)

<sup>127</sup> Ley N°20.477 (2010)

cuenta con una unidad especializada creada en 2016 para llevar la fiscalización de las tres ramas de las FF.AA. y el EMCO.

## **Estado chileno y las Fuerzas Armadas: breve recuento histórico<sup>128</sup>**

Al igual que en otros países de América Latina la independencia de la corona española a comienzos del siglo XIX trajo consigo la organización paulatina del Ejército y la Marina. Desde el proceso de independencia a comienzo de 1810 los militares chilenos defendieron al recién creado país de los intentos de reconquista de la propia corona española como de los conflictos con sus vecinos producto del reordenamiento de los límites fronterizos de las ex colonias españolas.

El Ejército, creado en 1810, inicialmente estuvo compuesto por algunas unidades provenientes del Ejército Real español y nuevas creadas por criollos, españoles a favor de la independencia. La Marina comenzó a estructurar su organización años más tarde cuando en 1817 se creó el cargo de comandante interino de Marina y se dictó el primer Reglamento Provisional de Marina. La tercera rama de las FF.AA., la Fuerza Aérea, fue creada en 1930.

Durante el siglo XIX Chile enfrentó tres guerras: contra la Confederación Perú Boliviana (1836), contra España (1866) y la Guerra del Pacífico (1879). Además, de la guerra civil de 1891 en que el Ejército y la Armada se vieron involucradas. Durante el siglo XX Chile no tuvo conflictos con otros países salvo la tensión y crisis con Argentina en 1978.

Desde el punto de vista de las normas que han regulado a las FF.AA., las diferentes formas constitucionales –reglamentos y constituciones- las incorporaron como parte del Estado. Los aspectos regulados se relacionan con la dependencia del Ejecutivo y sus atribuciones y del Congreso en materias como declarar la guerra, nombrar sus miembros y determinar su organización, así como la relación de subordinación y no deliberantes con el poder civil. Como veremos en la siguiente sección la Constitución de 1980 le dio roles y una autonomía ajena a la tradición constitucional chilena.

Tanto el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria (1811), el Reglamento Constitucional Provisorio (1812) y el Reglamento para el Gobierno Provisorio (1814) establecieron que el Ejecutivo debía tener la autorización del Congreso para disponer del Ejército y milicias. La excepción fue el Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile (1818) en que el Ejecutivo tenía independencia para establecer la organización y el mando. En la Constitución de 1822 se volvió a la decisión que tanto el Ejecutivo como el Congreso determinaban la organización del Ejército y la Marina.

Respecto al concepto de no deliberación y sometimiento al poder civil, aspecto tan importante en la regulación de las FF.AA. en un Estado de Derecho Democrático, fue incluido a nivel constitucional por primera vez en la Constitución de 1822. La Constitución Política 1833 continuó concentrado las principales atribuciones sobre la defensa y las FF.AA. en el Congreso y mantuvo el artículo sobre la no deliberación. La Constitución Política 1925 mantuvo la obediencia y no deliberación de las FF.AA. y establece facultades exclusivas tanto para la Cámara como para el Senado<sup>129</sup>. Respecto a las facultades

---

<sup>128</sup> Para más información ver sitio web de la Biblioteca Congreso Nacional, [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

<sup>129</sup> Las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados eran: declarar admisibilidad de acusaciones constitucionales contra, entre otros, de los generales o almirantes de las fuerzas armadas por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación; solo en virtud de ley fijar las fuerzas de aire, mar y tierra; fijar las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras al país o la salida de las nacionales al extranjero; y aprobar o reprobado la declaración de guerra propuesta por el presidente de la República.

exclusivas del presidente estableció (artículo 72) proveer los empleos civiles y militares con acuerdo del Senado; los cargos de oficiales superiores del Ejército y la Armada; organizar las fuerzas de mar y tierra; comandar personalmente las fuerzas con acuerdo del Senado; y declarar la guerra.

La Reforma Constitucional contenida en la Ley N°17.398 (votada en octubre de 1970 y promulgada en enero de 1971), llamada *Estatuto de Garantías Constitucionales* -que permitió ratificar en el Congreso Pleno a Salvador Allende como presidente-, modificó el Artículo 22 y que fue reproducido en la Constitución de 1980, estableció que: “La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Solo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones. La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles.”

Como vemos en esta sección la historia de las constituciones chilenas muestra la intención de sus creadores de equilibrar los roles del Ejecutivo y del Congreso frente a las FF.AA. Además, de la relación de éstas con el Ejecutivo, relación de subordinación y no deliberación que las hace únicas respecto a otros actores estatales.

## Fuerzas Armadas, la Constitución de 1980 y otras disposiciones legales

Las instituciones son reglas. Estas reglas establecen los límites de acción de los actores. Las constituciones son la principal institución de un país. Es decir, la principal regla que regula la convivencia de los ciudadanos y ciudadanas. En esta sección analizamos con mayor detalle cómo la Constitución del 1980 y otras normas establecieron las reglas que han delimitado las atribuciones y funciones de las fuerzas armadas en Chile en los últimos 40 años.

### **La Constitución de 1980 y la reforma de 2005**

La Constitución que actualmente nos rige fue elaborada durante la dictadura civil militar (1973 – 1980). Al ser una constitución promulgada durante un régimen autoritario en el cual las FF.AA. -en particular el Ejército con Pinochet de comandante en jefe- controlaban el poder, ésta le asigna un espacio y e influencia a éstas reñidas con un Estado Democrático de Derecho.

Una expresión de la influencia de quienes estuvieron en la creación de la Constitución es la noción de *seguridad nacional*. Esta noción, como señala Varas, es tan consustancial a la arquitectura de la Constitución que está en el artículo 1ro el cual establece que “es deber del Estado resguardar la seguridad nacional”. Para este autor “ésta es una noción derivada de una definición arbitraria de amenazas, permitiendo identificar ‘enemigos’ internos y externos los que serían objeto del uso de la fuerza militar”. Añade que “esta noción, extraña a la tradición constitucional chilena, no fue definida por los constituyentes y hasta hoy permanece equívoca y ambigua, pero jugando un importante papel en el ordenamiento jurídico y político. Entre otros, permite y legitima altos grados de autonomía y extensión de roles de las FF.AA. en tareas no profesionales. En suma, no

debería aparecer en una Nueva Constitución, ni en ningún cuerpo legal y reglamentario del país” (Varas 2020: sin página).

Además, a diferencia de la Constitución de 1925 la actual constitución contiene un capítulo especial sobre las FF.AA. de Orden y de Seguridad Pública (capítulo XI). En este se establece que éstas son cuerpos armados obedientes y no deliberantes. Son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. En este capítulo se establece la dependencia de éstas del presidente de la República a través del Ministerio de Defensa Nacional, el cual tiene una labor de *supervigilancia* y control de las armas.

Previa a la reforma de 2005 la Constitución contenía disposiciones que permitían la influencia de los militares en política, así como la autonomía de éstos respecto del poder civil: se los señalaba como garantes de la institucionalidad; estaban presentes en el Senado pues los tres comandantes en jefe en retiro pasaban a integrar tres cupos correspondientes a los senadores designados; los comandantes en jefe eran inamovibles; además, los militares también tenían, según el Capítulo XII, un rol de asesoría en el Consejo de Seguridad Nacional. Este Consejo tenía un rol de asesor del presidente de la República en materias vinculadas a la seguridad nacional. Era presidido por el jefe del Estado e integrado por los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República. No hay que olvidar que entre 1990 y 1998, además, el general Pinochet era comandante en jefe del Ejército, pasando en ese último año, a ser parte del Senado.

Las reformas del 2005 modificaron parcialmente algunas de estas normas: se eliminaron los senadores designados; ahora los comandantes en jefe pueden ser removidos por el presidente con un decreto fundado; y se modificó la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional.

En cuanto al control entre los poderes del Estado, es el Congreso quien debe autorizar la declaración de guerra, dejando constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional. Además, en tiempos de paz, los ministros –en este caso Defensa– deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones de las secretarías de Estado (artículo 37).

La Cámara tiene atribuciones exclusivas que se pueden aplicar a las FF.AA. (artículo 52) en su atribución de fiscalización de los actos del gobierno. Esta puede: crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno; declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas, entre ellas los generales o almirantes de las FF.AA. si éstas comprometen gravemente el honor o la seguridad de la Nación. Las acusaciones podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. El senado (artículo 53) tiene como atribución exclusiva conocer las acusaciones de la Cámara.

En casos de estados de excepción la Cámara tiene atribuciones exclusivas que se pueden aplicar a las FF.AA. (artículo 52) de manera similar a fiscalización de los actos de gobierno vistos en el párrafo anterior. para lo cual puede: crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos.

## **La Ley Orgánica de las FF.AA.**

La segunda norma que regula a las FF.AA. es la Ley Orgánica Constitucional (LOC), aprobada semanas antes del cambio de régimen en marzo de 1990. Así como la Constitución, esta ley les entrega importantes facultades y ámbitos de autonomía respecto del poder civil del que dependen. Además de requerir un alto quórum para su modificación.

En materia de políticas son los comandantes en jefe de las ramas castrenses quienes poseen importantes atribuciones en su diseño -las cuales se proponen al presidente a través del ministro (artículo 47) -. Estos pueden:

- Proponer la disposición, organización y distribución de las fuerzas, de acuerdo a los criterios técnicos derivados del cumplimiento de sus fines y objetivos;
- Formular las doctrinas que permitan la unidad de criterio en el ejercicio del mando;
- Proponer el presupuesto institucional;
- Autorizar las reparaciones y modificaciones del material al servicio de cada institución;
- Aprobar la adquisición, el retiro del servicio y la enajenación del armamento, sistemas de armas, unidades navales o material de guerra, conforme a los criterios técnicos institucionales;
- Determinar las necesidades de recursos humanos y materiales.
- Aprobar y disponer el uso de todas las publicaciones oficiales internas y los textos de estudio de los establecimientos institucionales;
- Representar al Fisco en los actos, contratos y convenciones para la adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las instituciones,
- Contratar los servicios necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.
- Ordenar la inversión de los fondos que se destinen por ley a su institución y de los recursos que se obtengan con motivo de las enajenaciones y ventas a que se refieren las letras anteriores. Estos últimos recursos serán ingresos propios y no ingresarán a rentas generales;

Como se observa las atribuciones que se explicitan se vinculan principalmente con la política militar y las disposiciones financieras y administrativas para ordenar la fuerza militar.

Los comandantes en jefe de las tres ramas son también quienes, a partir de las necesidades presupuestarias, plantearon al ministro de Defensa el presupuesto de sus respectivas instituciones. El ministro "oirá" la opinión del jefe del Estado Mayor Conjunto sobre estas necesidades.

## **Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional Ley N°20.424.**

El tercer cuerpo legal que regula las políticas de defensa, militar y sus actores es el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa aprobado en 2010 y actualizado el año pasado. En esta se establecen el rol de los diferentes actores en el proceso de política pública del sector

Como sucede en otras políticas sectoriales es el ministerio y el ministro los principales encargados de colaborar con el presidente en materia de las políticas sectoriales.

En materia de diseño tiene la responsabilidad sobre: la política de defensa, militar y de las planificaciones primaria y secundaria; las políticas que integran el sector estatal de la defensa; de estructurar el anteproyecto presupuestario anual. En cuanto a la

implementación el Ministerio: administra los recursos del sector; fiscaliza actividades y resguarda la eficiencia; informa al Congreso sobre las políticas de defensa y sus planes – especialmente planificación de la fuerza y los proyectos derivados- y; supervisa la inversión de los recursos del sector. Respecto a evaluación el Ministerio evalúa las mismas políticas que también diseña como la de defensa, militar y de planificación y las correspondientes a las políticas y normativa de los órganos dependientes.

El Ministerio se divide en dos subsecretarías: la de Defensa y la de FF.AA. La primera concentra un número muy inferior de políticas pues en materia de implementación propone el texto de los informes al Congreso sobre las políticas y planes de competencia de la Subsecretaría e informará sobre las adquisiciones efectuadas y los proveedores respectivos.

En cambio, a la Subsecretaría para las FF.AA. le corresponde tareas en todo el proceso de política pública. En materia diseño esta: establece las políticas sectoriales; las de reclutamiento; las relacionadas con temas medioambientales, de responsabilidad social, colaboración al desarrollo; programación financiera y presupuestaria de largo plazo de los recursos del sector; propone, en conjunto con la Subsecretaría de Defensa el anteproyecto de presupuesto, incluyendo los propuestos por los comandantes en jefe; estudiar financiamiento proyectos de adquisición e inversión de las FF.AA.; establece la política de recursos humanos; y la política informática.

En cuanto a la implementación de políticas esta subsecretaría: coordina políticas sectoriales; gestiona asuntos administrativos provenientes de las FFAA o de los organismos del sector que corresponda; elabora documentación relativa a nombramientos, ascensos de personal de las FF.AA. y sus familias; supervisar ejecución presupuestaria; en materia de rendición de cuentas elaborar los textos de informes al Congreso en materia de planificación y de financiamiento de la defensa; supervisar la inversión de los recursos asignados al sector; finalmente, abastecer de los elementos y servicios básicos que requieran para el desempeño de sus funciones y administrar y mantener equipos e infraestructuras del Ministerio.

Es relevante vincular las funciones del subsecretario para las FF.AA. con las de los comandantes en jefe de las tres ramas establecida en la LOC. Si se comparan ambas son los comandantes en jefe los que proponen la mayoría de las políticas que tiene que diseñar esta subsecretaría. Algunas otras, como la de las doctrinas de las FF.AA. son de resorte exclusivo de los comandantes en jefe.

El Estatuto del Ministerio de Defensa establece que es el Estado Mayor Conjunto el organismo encargado de la planificación conjunta de la fuerza militar (Art.25).

De lo revisado previamente es posible concluir que las FF.AA. son actores que mantienen importantes niveles de influencia en todo el proceso de políticas públicas, lo cual no solo inhibe el control del poder civil sino también debilita el control horizontal entre los poderes del Estado.

## Las Fuerzas Armadas en la actualidad: organización y funciones

En la actualidad las Fuerzas Armadas son organizaciones burocráticas relativamente independientes dentro del Estado que desarrollan tareas tanto en el ámbito de la defensa externa.

## Las tres ramas de las Fuerzas Armadas

Según datos del Banco Mundial en 2018 el total de efectivos de las FF.AA. sumaban 122.200.<sup>130</sup>

### *Ejército*<sup>131</sup>

En la actualidad el Ejército tiene cinco áreas de misión: defensa; cooperación internacional; emergencia nacional y protección civil; contribución al desarrollo nacional y acción del Estado; y seguridad e intereses territoriales.

La estructura del Ejército está encabezada por el Comandante en Jefe<sup>132</sup> del cual dependen el Estado Mayor del Ejército por un lado y la Secretaría General, la Auditoría General, la Contraloría y el Consejo Académico Consultivo de Estudios e Investigaciones Militares, por otro. De la Comandancia en Jefe dependen el comando general de personal, de Educación y Doctrina, de Apoyo a la Fuerza, de Operaciones Terrestres, de Industria Militar e Ingeniería y la Comandancia General de la Guarnición de la Región Metropolitana.

El Ejército está organizado en las armas de infantería, artillería, caballería blindada, ingenieros, telecomunicaciones. Está presente en todo Chile a través de brigadas, destacamentos y regimientos.

Esta rama tiene diferentes escuelas para formar sus miembros: la Escuela Militar; la Escuela de Suboficiales; y la Escuela de soldados de tropa profesional. Además del servicio militar, el personal de reserva y el personal civil.

### *Armada*

La Armada consta de un total de 25.000 miembros. El Alto Mando Naval lo constituyen 34 oficiales incluyendo al comandante en jefe. La Marina está compuesta por oficiales de marina, gente de mar, personal civil, personal de reserva nacional. Más del 70% corresponde a gente de mar.

La estructura es similar a la del Ejército, así como las misiones que se establecen para esta institución castrense. Dependen del Comandante en Jefe de la Armada el Estado Mayor General y la Secretaría General, así como la Dirección de Comunicaciones, Auditoría y la Contraloría institucional. Del Estado Mayor dependen la Dirección de Inteligencia.

La educación en la Marina se entrega a través de la Escuela Naval y la Escuela de Grumetes.

### *Fuerza Aérea*<sup>133</sup>

Esta rama militar creada en 1930 cuenta con cinco brigadas aéreas.

La Fuerza Aérea tiene varias escuelas de formación: la Escuela de Aviación; la Escuela de Especialidades; la Academia de Guerra Aérea; la Academia Politécnica Aeronáutica; y la Escuela de Perfeccionamiento de Suboficiales.

---

<sup>130</sup> La información de la cantidad de personal se encuentra en su página web, <https://www.armada.cl/>

<sup>131</sup> Para más información ver sitio web del Ejército de Chile, [www.ejercito.cl](http://www.ejercito.cl)

<sup>132</sup> En la actualidad el cuerpo de generales es de 44 contando al comandante en jefe, ver sitio web del Ejército de Chile, [www.ejercito.cl](http://www.ejercito.cl)

<sup>133</sup> Para más información ver sitio web de la Fuerza Aérea de Chile, [www.fach.mil.cl](http://www.fach.mil.cl)

## *Empresas de armamento*

Las FF.AA. tienen bajo su administración las respectivas empresas del área: FAMAE (Fábrica y Maestranza del Ejército); ASMAR (Astilleros dependiente de la Armada) y ENAER (Empresa Nacional de Aeronáutica dependiente de la Fuerza Aérea)<sup>134</sup>.

## **Servicio Militar**

Las FF.AA. incorporan en sus filas a ciudadanos y ciudadanas que realizan, por un periodo limitado, entrenamiento básico para poder desempeñarse en caso de que sea necesario. Durante el periodo de entrenamiento se les entrega instrucción militar, entrenamiento y capacitación.

El Servicio Militar es administrado por la Dirección General de Movilización Nacional, dependiente del Ministerio de Defensa. La Ley que lo regula fue creada en 1978 y modificada en 2005 y 2007. Pasó de ser obligatorio a voluntario. Solo se requerirá a la obligatoriedad en caso de que no se cumpla la cantidad de reclutas que lo determine la Dirección General.

Actualmente se puede realizar en las tres ramas de las FF.AA., si bien la mayoría lo realiza en el Ejército. Las mujeres son admitidas solo en el Ejército y por máximo un año.

## **El Estado Mayor Conjunto (EMCO)**

La reforma del Estatuto del Ministerio de Defensa creó el Estado Mayor Conjunto con el objetivo de orientar la función de defensa hacia la coordinación de las fuerzas de las tres ramas. El EMCO está a cargo de un oficial general especialista en Estado Mayor es designado por el presidente quien puede, mediante decreto fundado, llamarlo a retiro antes de completar su periodo. La dependencia será del ministro como asesor directo en materia de conjunto.

Está estructurado en dos comandos: el Comando Conjunto Norte y el Comando Conjunto Austral. El primero está ubicado en Iquique y tiene jurisdicción en las regiones de Arica, Tarapacá y Antofagasta. El segundo está en Punta Arenas y abarca la región de Magallanes y la Antártica.

En materia de diseño de políticas a éste le corresponde: la conducción estratégica en casos de estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional; elaborar la planificación secundaria; asegurar la correspondencia entre la planificación secundaria y la planificación institucional y operativa; proponer al ministro la doctrina y reglamentación conjunta; planificar el entrenamiento conjunto de las FF.AA.; planificar actividades de los medios chilenos en misiones de paz y; elaborar proyectos de adquisición e inversión conjuntos.

La gestión del EMCO se concentra en: proponer los informes al Congreso sobre planes de la defensa nacional en conjunto; en conjunto con la Subsecretaría para las FF.AA. proponer el texto de los informes al Congreso sobre planificación del desarrollo de la fuerza y su gestión; gestionar el entrenamiento conjunto; gestionar actividades chilenas en misiones de paz; proveer de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para la planificación

---

<sup>134</sup> ENAER tiene Ley orgánica N°18.297 de 1984 y actualizada por última vez en 1992.

primaria.

En cuanto a la evaluación de políticas el EMCO participa en la evaluación de los proyectos de adquisición e inversión de las FF.AA.

## **Libros de la Defensa**

Ejercicio común en países europeos, los libros de la defensa sistematizan la información respecto a las políticas en materia de defensa. En Chile el primero se estableció en 1997 durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle y con posterioridad ha habido otros cuatro: en 2002 durante el gobierno de Ricardo Lagos; y los dos últimos durante los gobiernos de Michelle Bachelet, en 2010 y 2016 respectivamente.

Convocados por el Ministerio de Defensa, el primer libro en 1997 se dio a pocos años del retorno a la democracia y con el general Pinochet aún de comandante en jefe del Ejército, participando como invitados: los representantes de las entonces tres subsecretarías - Armada, Ejército y Fuerza Aérea- ; representantes del EMDN; del Comité Asesor del MDN; del Ministerio de RREE; del Ministerio de Hacienda; de las comisiones de defensa del Senado y la Cámara; de la ANEPE; del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada; del Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio; y de los *think tanks* más importantes de la época (el CED; la Corporación de Estudios Estratégicos Tiempo 2000, FLACSO-CHILE; Instituto Libertad; Libertad y Desarrollo y; representantes de instituciones universitarias especialistas como los institutos de Ciencia Política de las universidades de Chile y Católica y el IEI de la Universidad de Chile.

Como señaló el presidente Frei en la presentación del libro “se trata de una primera aproximación abierta al debate y a la participación ciudadana. Cada vez más, las políticas públicas necesitan del debate en torno a su formulación, rediseño o explicitación. El Libro de la Defensa abre precisamente ese espacio de discusión que coincide plenamente con la voluntad del Gobierno de hacer transparente y explícita la Política de Defensa del Estado de Chile” (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 10). En la Introducción se planteó que “de aquí que los libros de la defensa se planteen como documentos de Estado, en el sentido de que deben reflejar un consenso al que concurren todos los actores relevantes para la defensa, independientemente de la adscripción política o filosófica que reconozcan. Y de ahí también que los libros de la defensa tengan como uno de sus propósitos principales el desarrollar la conciencia ciudadana en torno a ella, porque la defensa requiere ser conocida y entendida por el conjunto de la sociedad” (Ministerio de Defensa Nacional 1997: 18).

Cabe señalar que el siguiente libro fue publicado el 2002 después del impacto que tuvo en Chile el arresto de Pinochet en Londres en 1998 y su posterior liberación en marzo de 2000 (Ministerio de Defensa Nacional 2002).

La última versión del libro de 2017 destaca una nueva metodología basada en capacidades que, según se afirma, “constituye un cambio paradigmático” en la defensa del país. Esta, añade, fue preparada en conjunto entre el Ministerio, el Estado Mayor Conjunto y las FF.AA. Se precisa que “esa planificación permitirá que el Ministerio de Defensa Nacional formule políticas militares con precisión en todo el espectro de necesidades para el desarrollo de las capacidades que se vayan requiriendo, incluyendo los recursos humanos y materiales. La Defensa Nacional completará de este modo el tránsito desde un proceso de toma de decisiones desde abajo hacia arriba a otro desde arriba hacia abajo” (Ministerio de Defensa Nacional 2017: sin página).

## Relaciones militares internacionales

Además de las representaciones diplomáticas de los agregados militares en diferentes embajadas del mundo en que tiene representación Chile, las FF.AA. participan en las Operaciones de Paz creadas por las Naciones Unidas. Estas se definen como el despliegue de medios civiles o militares que bajo el control de la ONU tiene la misión de ayudar al cese de hostilidades<sup>135</sup>.

En Chile en 1996 –Decreto Supremo 94- fue aprobada la Política nacional sobre participación de Chile en operaciones de paz bajo el capítulo VI de la Carta de N.U. En 1999 un nuevo decreto supremo 68 de octubre de 1999 amplió la participación bajo el capítulo VII que permite el uso de la fuerza si fuese necesario en caso de conflicto armado. Además, en Chile funciona el Centro Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC). Creado en 2002 el cual tiene como objetivo enseñar al personal destinado a las Operaciones de Paz.

Chile ha participado en operaciones de mantenimiento de la paz en Chipre desde 1999. Actualmente comprende 12 uniformados, seis del Ejército y seis de la Marina. Chile también participa en la misión de India Pakistán con un oficial del Ejército y uno de la FACH. En Medio Oriente Chile participa desde 1997 en países como Egipto, Israel, Jordania, Líbano y Siria. La tarea es vigilar los movimientos de los ejércitos involucrados. Hasta la fecha se han destinado más de 140 oficiales. Actualmente hay dos oficiales del Ejército y uno de la Armada. En Bosnia Herzegovina Chile ha estado desde 1997 con la participación de Carabineros como monitores de policía civil en la Fuerza de Tarea de Policía Internacional. En 2003 Chile envió 2 oficiales del Ejército, luego infantería. Chile participa hoy con 16 efectivos del Ejército que son relevados cada siete meses. Hay dos mujeres y otras 7 han participado antes. En Colombia el Consejo de Seguridad de la ONU estableció en 2016 una misión política de observadores al proceso de paz. Chile ha desplegado 156 efectivos de FFAA y Orden de los cuales 21 han sido mujeres. Además, participó en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH). Esta misión fue creada en 2004 y finalizada en el 2017.

Finalmente, Chile integra la Fuerza de Paz Cruz del Sur, fuerza de paz conjunta creada el 2006 por los ministerios de Defensa de Chile y Argentina. Tiene tres elementos: terrestre, naval y aérea.

## Financiamiento de las Fuerzas Armadas

Desde el retorno de la democracia las FF.AA. han tenido dos fuentes de financiamiento: la incluida en el presupuesto anual elaborado por el Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, y la Ley Reservada del Cobre. Hace poco esta última fue reemplazada por un nuevo mecanismo de financiamiento de la defensa.

Como ocurre con otras agencias estatales la Dirección de Presupuesto dependiente del Ministerio de Hacienda, evalúa la gestión de los recursos públicos y sus políticas. El Ministerio de Defensa tiene, como los otros, información sobre planificación estratégica anual<sup>136</sup>. Las FF.AA. forman parte del ciclo presupuestario común al resto de los organismos

---

<sup>135</sup> Para más información ver sitio web de Estado Mayor Conjunto, [www.emco.mil.cl](http://www.emco.mil.cl)

<sup>136</sup> Para el 2020 se da información sobre Dirección de Movilización Nacional, Instituto Geográfico Militar, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, Dirección General de Aeronáutica Civil, Servicio Aerofotogramétrico de la FACH, Subsecretarías de Defensa, FF.AA. y EMCO.

del Estado.

La llamada Ley del Cobre (N°13.196), promulgada en 1958, estableció que los ingresos del impuesto de la gran minería del cobre fueran a las FF.AA. La Junta Militar modificó esta ley en varias oportunidades. Una de éstas fue el Decreto Ley N°1.530 (1976) el cual estableció que el 10% de los recibos brutos de CODELCO que proviniesen de ventas de cobre en el extranjero más el 10% de los depósitos de Codelco en el extranjero se destinarían para la compra de armas. El monto mínimo se fijó en US\$90 millones. Además, estableció cuentas secretas para el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y CONSUDENA (Consejo Superior de Defensa Nacional). La Ley N°18.445 (1985) elevó el piso mínimo a US\$180 millones y si el monto es inferior la diferencia deberá ser entregada por el Fisco. Una ley de 2016 eliminó el carácter secreto de las cuentas.

Una nueva ley creó un sistema de financiamiento que reemplazó a la llamada Ley del Cobre. La Ley N°21.174 (2019) estableció que este financiamiento debe responder a una política de defensa estructurada en base a la planificación del desarrollo de la fuerza –con una duración mínima de ocho años- y que derivará en un plan cuatrienal de inversiones para sostener estas capacidades estratégicas<sup>137</sup>. Este sistema contempla dos fondos: Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa y Fondo de Contingencia Estratégico.

El Fondo Plurianual (artículo 98) financia la inversión y mantenimiento de material bélico e infraestructura asociada. Se contabiliza fuera de la Ley de Presupuesto y se realiza mediante decreto supremo reservado y está exento del trámite de toma de razón de la Contraloría. Se crea, además, un Consejo del Fondo Plurianual (Art. 99) el cual tendrá una función de control de gestión de este Fondo<sup>138</sup>.

Este Fondo (Art. 100) está compuesto por: un monto equivalente al 55% del total de los recursos de la cuenta N°9.154 – Ley N°13.196-, al 31 de diciembre del año 2017, que, por razones de seguridad, serán reservados y estarán exentos del trámite de toma de razón por la Contraloría. No obstante, la Contraloría podrá formular observaciones. El Ministro de Defensa Nacional deberá informar al Congreso de las observaciones formuladas por la Contraloría a estos decretos. Además, se mantiene la lógica del piso mínimo. En el artículo 9 se establece éste, el cual no puede ser inferior al promedio de los aportes basales entregados al Fondo en el período anterior de seis años.

El segundo fondo es el de Contingencia Estratégica (Art. 102) y está destinado a financiar el material bélico e infraestructura asociada y su sostenimiento para enfrentar situaciones de guerra externa o de crisis internacional.

En materia de fiscalización esta LOC establece (Art. 104) que el ministro de Defensa informará anualmente y en sesión secreta conjunta del Congreso. Se argumenta que por razones de seguridad la fiscalización de la Contraloría se hará reservadamente. Además, los gastos de las ramas de las FF.AA. y los conjuntos por Ley N°19.974 (2004) sobre Inteligencia son secretos.

---

<sup>137</sup> Esta política aún no se presenta al Congreso.

<sup>138</sup> Este Consejo estará integrado por cinco miembros: 3 representantes del ministerio de Defensa (los subsecretarios de Defensa y FF.AA., y uno designado por el ministro); un representante del Ministro de Hacienda y; un representante del presidente. La secretaría técnica del Consejo del Fondo Plurianual estará a cargo de la Subsecretaría para las FF.AA., y prestará el apoyo técnico y administrativo.

## Fuerzas Armadas y orden interno

Uno de los debates que se presentan en materia de las FF.AA. se refiere a la participación de éstas en materias de orden interno. La experiencia comparada en los casos del combate al narcotráfico y delincuencia recomienda mantener a los militares fuera de este ámbito del orden de los estados.

Los gobiernos de Sebastián Piñera, a diferencia de los gobiernos anteriores, han optado por el diseño tendiente a militarizar el orden público en la medida que ha propuesto políticas que incorporan a las FF.AA. en estas funciones.

Se destacan la autorización vía decreto para que las FF.AA. puedan cooperar en materia de control del narcotráfico y crimen organizado en las fronteras<sup>139</sup>; el proyecto de ley sobre infraestructura crítica; el que crea un sistema de inteligencia estatal (SIE) y el decreto sobre las reglas del uso de la fuerza que permite a los uniformados utilizar armas letales -sin definir las- y; el proyecto que regula la cooperación con la Corte Penal Internacional limitando la obligación del Estado de cooperar al definir la información solicitada como reservada y negando la asistencia cuando estas puedan afectar la seguridad nacional.

El proyecto de ley que crea un nuevo Sistema de Inteligencia del Estado profundiza la participación de las FF.AA. en el orden interno al no establecer dos sistemas separados de inteligencia, uno civil y otro para las FF.AA.

## Conclusiones

Este capítulo ha presentado las principales características de las FF.AA. chilenas. Como se concluye del análisis éstas forman parte del Estado en una posición que por el diseño institucional de la dictadura –por medio de la Constitución de 1980 y otras normas- les ha conferido un importante grado de autonomía dentro del Estado lo que permitido importantes grados de corporativización que son necesarios de revisar a la luz del debate constitucional.

De manera anómala a otras constituciones democráticas las FF.AA. tienen un capítulo especial en la Constitución, además de una Ley Orgánica Constitucional que inhibe los cambios y tiende a mantener el diseño original establecido en la dictadura

Por otro lado, se ha avanzado en un nuevo sistema de financiamiento que, si bien permite orientar los recursos en relación a la política de defensa, mantiene importantes grados de independencia y escasa fiscalización de otros poderes del Estado.

Uno de los temas que será necesario abordar en el debate constitucional será el de la relación entre los poderes del Estado y la capacidad que tiene el Congreso en materia de rendición de cuentas. Esto también aplica para la defensa y las FF.AA. Lo anterior se vincula con el carácter de reservado de muchos ámbitos relativos a las FF.AA. que será necesario revisar a partir de la nueva Constitución.

---

<sup>139</sup> El Decreto 265 (07/2019) prorrogó lo establecido anteriormente en materia del rol de FF.AA. en el resguardo de las fronteras. El ministerio del Interior es el responsable de evaluar cómo se hará esta colaboración con el ministro de Defensa. El ministro delegará el “control organizacional” que es “la facultad delegada a un comandante para planificar y conducir las actividades de las fuerzas asignadas, de manera que pueda desempeñar misiones o actividades específicas, limitadas por función, tiempo y lugar”. El Decreto 217 (14/08/2020) extendió esta política por un año más.

Nuestro país tiene una oportunidad única hasta ahora de discutir y acordar una constitución de manera democrática. Es necesario que en este debate se acuerden los aspectos esenciales que debe considerar en materia de defensa y FF.AA. esta nueva constitución. Por lo pronto, eliminar el capítulo especial de las FF.AA. y el del Consejo de Seguridad Nacional y el concepto de seguridad nacional.

## Referencias

Ministerio de Defensa Nacional. 1997. *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago de Chile

Ministerio de Defensa Nacional. 2002. *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago de Chile.

Ministerio de Defensa Nacional. 2010. *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago de Chile.

Ministerio de Defensa Nacional. 2017. *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago de Chile.

Rojas, Francisco. 2008. "Costa Rica: siete décadas sin fuerzas armadas". *Nueva Sociedad*, n°278: 78 – 89.

Varas, Augusto. 2020. "Seguridad nacional en la Constitución". Acceso el 20 de abril de 2021. [www.plataformacontexto.cl](http://www.plataformacontexto.cl)

## V.2 La urgente transformación policial en Chile: De cambios Constitucionales hasta la reforma de Carabineros. Lucía Dammert

### Introducción

La transformación de la policía es una necesidad reconocida por la población en Chile. Luego de los fraudes conocidos por la población, así como de los reiterados hechos de violencia y discriminación, son cada día más las encuestas que muestran reconocimiento y aprobación hacia la idea de una reforma o transformación de Carabineros pero también del sector en su conjunto. Lamentablemente la política no logra definir como avanzar en este cometido y ha diseñado múltiples espacios políticos que no han logrado definir un camino claro.

Una cosa es clara, Chile tendrá una nueva Constitución. Luego del plebiscito del 25 de octubre de 2020 quedó en evidencia la necesidad de un cambio en las reglas del juego que organizan la vida en común. Las expectativas son bien diversas y los temas de cambio múltiples. Sin embargo, se puede afirmar que la gran mayoría de la población reconoce la necesidad de un cambio en la forma como se ha desarrollado la sociedad en las últimas tres décadas.

Los temas de transformación constitucional incluyen desde los principios organizadores de la república hasta las formas de gobierno, pasando por la revisión de los derechos y la valoración de los pueblos originarios. En este amplio espectro de transformaciones el área de la seguridad ha sido debatida pero aún como un tema secundario cuando en realidad se instala en el vértice central del control y la distribución del poder de los gobiernos. Desde ese punto de vista, múltiples son las temáticas que emergen que incluyen la redefinición de seguridad nacional y orden público hasta la presencia/ausencia de capítulos dedicados a las fuerzas armadas (ver capítulo V.1 de este libro) y Carabineros de Chile (Dammert y Vergara 2020).

En la actualidad Carabineros cuenta con un régimen jurídico diferenciado del resto de la administración del Estado, promulgado en dictadura y protegido con múltiples barreras constitucionales. La Ley Orgánica de Carabineros<sup>140</sup>, promulgada el 7 de marzo de 1990, posee rango constitucional y requiere de una súper mayoría de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, para ser reformada (Contreras, Montero y Salazar 2020). Dentro de las disposiciones que permiten la opacidad institucional se cuenta la homologación con las Fuerzas Armadas en reglas especiales de secreto. Es decir, en Carabineros se permite dejar en secreto múltiples informaciones claves para la definición de políticas públicas, así como para la coordinación de los gobiernos locales, regionales y nacional.

Pero el cambio Constitucional es un paso fundamental pero no el único necesario para transformar el sector seguridad pública. La necesidad de una agenda de reforma policial es reconocida por la mayoría de la población, pero ha sido interpretada y traducida por el gobierno y los principales actores políticos (incluyendo a la oposición) de formas muy diversas.

El presente capítulo busca presentar el escenario en el que se desarrolla este debate, así como los principales pilares de ambos procesos: Cambio Constitucional y Reforma Policial. Para de esta forma instalar una agenda necesaria de debate político y

---

<sup>140</sup> Ley N°18.961. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 7 de marzo de 1990. Acceso el 14 de abril <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>

técnico sobre una temática abandonada las primeras tres décadas de democratización, pero cada día más urgente.

## La inseguridad en Chile

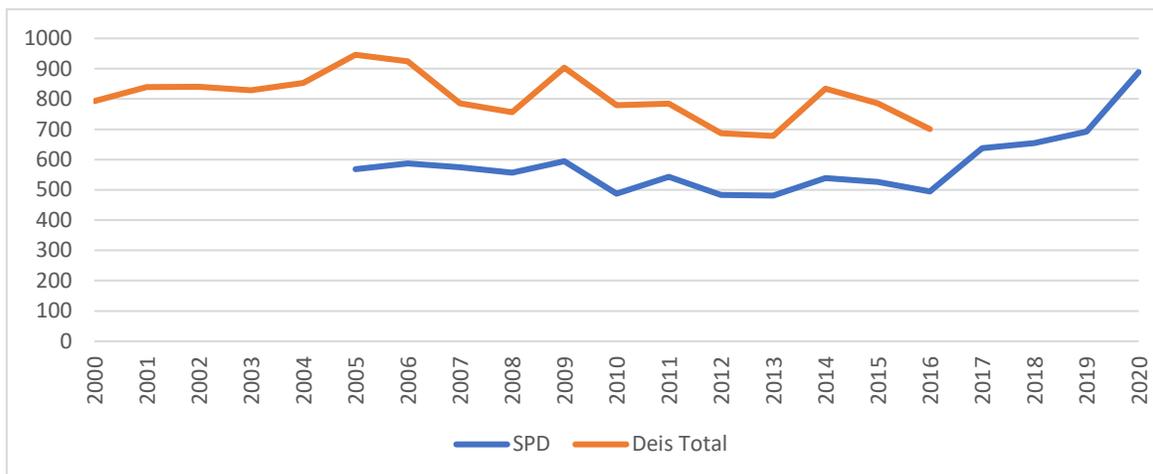
Chile no es un país violento, en comparación con el resto de América Latina, pero sí es un país con amplia preocupación por la criminalidad. Esta paradoja se explica por diversos elementos, que constituyen un marco de especial relevancia para entender la centralidad de la seguridad ciudadana en las políticas públicas y debates electorales en las últimas tres décadas. La seguridad no es una invención ciudadana o un mero reflejo de un “pánico moral” marcado por los medios de comunicación, sino por el contrario una realidad que afecta la vida de las mayorías limitando sus lugares y horarios de movilidad, el uso de los espacios públicos y ampliando el repertorio de miedos, estigmatizaciones y encierros.

Las denuncias de hechos delictuales siempre presentan solo un porcentaje real de la totalidad de hechos ocurridos en un determinado territorio, la información sobre los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS)<sup>141</sup> muestra una tendencia histórica a la baja desde 2005. Específicamente en los últimos diez años, la tasa de casos policiales (denuncias sumado a detenidos en flagrancia) por DMCS por cada 100.000 habitantes ha disminuido de 3.7 a 2.9 en el periodo 2009-2019 (Centro de Estudios y Análisis del Delito 2020). Un análisis más detallado permite afirmar que desde el 2017 la reducción ha disminuido y en realidad se ha instalado una meseta con cambios muy poco significativos. Evidentemente el año 2020 y 2021 deberán ser analizados con detalle y tomando en cuenta la presencia de la pandemia que explica mucho de la disminución de delitos denunciados dada la presencia de toque de queda que limitó el efectivo traslados en las calles, pero con el reconocimiento de un aumento de alrededor del 29% en los homicidios. Como se puede observar en el gráfico V.2.1 las fuentes de información oficial muestran una brecha en la cantidad de homicidios registrados, siendo la fuente del Ministerio de Salud (DEIS) la que muestra cifras más altas, pero no sólo disponible hasta el 2016. Mientras que la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD) incluye hasta el año 2020.

---

<sup>141</sup> La categoría de DMCS está compuesta por: homicidios, hurtos, lesiones leves, lesiones menos graves hasta gravísimas, robo con fuerza, robo con violencia, robo de objetos de o desde vehículo, robo de vehículo motorizado, robo en lugar habitado, robo en lugar no habitado, robo por sorpresa y violaciones.

Gráfico V.2.1. Homicidios Chile 2000-2020



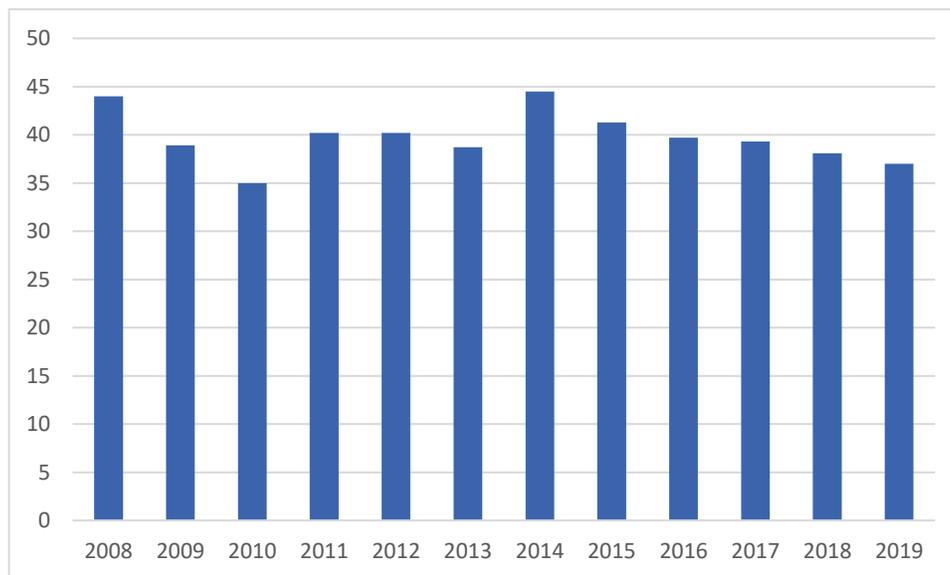
Fuente: Elaboración propia en base a SPD (2021) y DEIS (2020)<sup>142</sup>.

Por otro lado, y tomando las mismas precauciones en los datos, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2020) encontró que el universo de personas víctimas de violencia que denunciaron los hechos fue de 43,5% el 2015 y 36,4% el 2019, es decir, la tendencia es a la disminución de la denuncia, lo que se halla principalmente vinculado a que los hechos son considerados no graves y, por ende, la policía no podría haber hecho nada para resolverlos. En este marco, las cifras de la ENUSC sobre victimización muestran que 23,3% de los hogares del país fue victimizado durante el año 2019, lo que equivale a la menor cifra desde 2013.

La misma fuente reconoce una tendencia similar en la percepción de temor al delito. Como se evidencia en el gráfico V.2.2, el porcentaje de población que reconoció tener temor de ser víctima de un delito ha fluctuado entre 35% y 44,5% en la última década.

<sup>142</sup> Ver "Departamento de Estadísticas de Información de Salud", Ministerio de Salud, acceso el 22 de abril de 2021 <https://deis.minsal.cl/>; y "Estadísticas delictuales", Centro de Estudios y Análisis del Delito, acceso el 15 de abril de 2021, <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>

Gráfico V.2.2. Temor al delito en Chile 2008-2019



Fuente: Elaboración propia en base a ENUSC (2019).

La confianza en la labor policial es una variable de especial relevancia y la información de la encuesta CADEM muestra una variación sustancial vinculada con los escándalos de corrupción y violencia de los últimos años (ver gráfico V.2.3). Data que se condice con que proporciona el Monitor de Seguridad (2020a) sobre la aprobación de la actuación de Carabineros que mostró un alto nivel de desaprobación durante los meses de junio, julio y agosto de 2020, con cifras que llegaron a 61% en el mes de agosto de 2020 (Monitor de Seguridad 2020b).

Gráfico V.2.3. Aprobación de Carabineros de Chile 2015-2021



Fuente: Elaboración propia en base a CADEM (2021).

Con todo, es relevante destacar que dos son las variables centrales que describen la forma en que se entregan las políticas públicas de seguridad en el país: desigualdad y violencia. Respecto a lo primero, esta es una realidad que desde el regreso a la democracia se constituye como un rasgo diferencial del trabajo policial (Dammert 2020). Es decir, el sector seguridad, y en especial el trabajo policial, no es el mismo en los sectores populares que en los de altos ingresos, lo que no se vincula únicamente con los problemas de seguridad que enfrenta cada territorio sino, más bien, con una estrategia de trabajo que ha privilegiado algunos delitos como objetivos de prevención y control (drogas y robos a la propiedad).

Respecto a la violencia en el trato policial, si bien no hay información clara sobre las denuncias de abuso policial en las tareas de control y prevención del delito, los controles de identidad constituyen un indicador que nos permite delinear como se usa la fuerza policial de forma indiscriminada y concentrada en territorios principalmente populares. Entre 2015 y 2018, por ejemplo, los controles de identidad aumentaron de 2 a 4,8 millones en todo el país (Duce 2019), sin un objetivo claro, dado que el número de detenidos no aumenta, lo que podría concluir que la herramienta es utilizada de forma indiscriminada y concentrada contra ciertos grupos de la población requeridos por la policía de forma cotidiana.

## Barreras para la construcción de una policía democrática<sup>143</sup>

La principal barrera en la construcción de una policía democrática es el reconocimiento de su verdadero significado (Bonner 2019). Más allá del hecho de que todos los países de América Latina tienen procesos de elección de sus representantes, la democratización del accionar policial incluye múltiples elementos vinculados a acuerdos posteriores de la élite política.

Las reformas policiales en América Latina han sido limitadas y poco exitosas. En muchos casos el objetivo de estas fue tornar “más ciudadanas” las instituciones, alejando el fantasma de la violencia política, la participación en las dictaduras y guerras civiles. Los llamados para instalar policías comunitarias, por ejemplo, obtuvieron magros resultados al cabo de una década de autoproclamación de éxitos.

Más allá de una policía que tenga buena relación con la comunidad, una policía democrática sería una que es (i) gobernada por el mundo civil; (b) con altos niveles de transparencia en la información; (c) niveles de responsabilidad sobre su accionar, y (d) respeto por los derechos humanos. Si bien las definiciones son múltiples e incluyen perspectivas ideológicas diversas, el objetivo de la policía democrática debe ser entendido en cada contexto nacional (Bonner 2019).

En Chile el camino hacia la construcción de una policía democrática requiere de al menos ocho elementos fundamentales:

1. Construcción de un ministerio sectorial.
2. Voluntad política sustantiva y sostenida de alto nivel.
3. Disminución de espacios de discrecionalidad institucional.
4. Revisión de misiones y funciones.
5. Definición respecto a la duplicidad de tareas entre las dos policías.
6. Establecer mecanismos de control del gasto.
7. Revisar ley orgánica de ambas instituciones para limitar espacios de hiperconcentración de poder institucional y autonomía.
8. Limitar espacios “blandos” de desarrollo institucional, como las comunicaciones, las relaciones internacionales, las contrataciones de estudios.

Es importante resaltar de forma especial algunos elementos centrales de la forma en que está definido el mando y organización institucional en la actualidad. En Chile, Carabineros está gobernado a partir de su ley orgánica, la misma que tiene rango constitucional. No es muy claro en cuántos países la definición legal de la policía esté en la Constitución protegida por altos cuórum para poder reformarla.

Una vez finalizada la dictadura, Carabineros quedó bajo la supervisión del Ministerio de Defensa y bajo la protección constitucional justamente para evitar su “politización”. En realidad, fue para evitar su reforma y la protección de los múltiples espacios de discrecionalidad política y administrativa. No se puede olvidar que en el programa de partidos políticos por la democracia de 1989 se proponía el paso inmediato de las policías al Ministerio del Interior, lo que demoró hasta el año 2011, dos décadas en que el *lobby* policial y político fue especialmente efectivo para evitar el traslado de dependencia, permitiéndose la consolidación de múltiples espacios de autonomía.

---

<sup>143</sup> Esta sección se basa en Lucía Dammert y Eduardo Vergara, “Seguridad ciudadana y nueva constitución” (documento de análisis para FES Chile, noviembre 2020b)

¿Qué significa que Carabineros tenga altos niveles de autonomía? Los ministerios encargados de gobernarlos han sido principalmente secretarías que administran los largos procesos burocráticos mientras que la política centra su preocupación en aumentar la dotación policial, así como las funciones policiales, así como en generar un esquema de protección legal sobre sus actividades.

Algunos ejemplos de la ley orgánica nos permiten identificar la complejidad del problema:

- “Carabineros podrá establecer los servicios policiales que estime necesarios [...] la distribución del personal y los medios asociados deberá ser informada de forma global, al menos semestralmente, al Ministerio del Interior” (Art. 3).
- “La Dirección General podrá contratar de forma temporal, cuando las necesidades del servicio lo requieran e informando semestralmente al Ministerio del Interior a profesionales, técnicos, administrativos y trabajadores a jornal o trato” (Art. 7).
- “Los nombramientos, ascensos y reincorporaciones, llamados al servicio y retiros del personal de Nombramiento Supremo (oficiales) se efectuarán por decreto supremo expedido a través del Ministerio del Interior a propuesta del General Director (Art. 10).
- “A propuesta del General Director, el Presidente de la República, establecerá el número de empleos y grados de personal que podrá ser llamado a servicio” (Art. 15).
- “El General Director podrá celebrar convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, informando semestralmente al Ministerio del Interior” (Art. 20).
- “La acción disciplinaria contra el personal prescribirá en 4 años contados desde el día en que hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen” (Art. 36 bis).
- “El General Director dispone de la inversión de fondos que se destinen por Ley a la institución y de los recursos que se obtenga por enajenaciones y ventas [...] los mismos serán considerados ingresos propios de Carabineros y no ingresarán a las rentas generales de toda la Nación (Art. 52).
- “La pensión de retiro se computará sobre la base del 100% de la última remuneración imposible de actividad en razón de una trigésima parte por año de servicio” (Art. 58).
- “El personal que se retire con derecho a pensión percibirá una suma global a título de desahucio, cuyo monto ascenderá a un mes de la última remuneración por cada año de servicio, hasta enterar 30 mensualidades” (Art. 73).
- “El personal con goce de pensión reincorporado o vuelto a servicio, podrá gozar de un segundo desahucio” (Art. 75).
- “El régimen de previsión de seguridad social de personal de planta de Carabineros es autónomo [...] la administración del sistema de salud del personal de planta en servicio activo estará a cargo de la institución” (Art. 78).
- “Los gastos netamente policiales, deberán rendirse de forma reservada al Ministerio del Interior, sin perjuicio de las obligaciones de rendición e información existentes en otros cuerpos legales [...] los gastos reservados no pueden ser menores a los definidos en el año 1989 [...] se rendirán de forma global y reservada, mediante Certificados de Buena Inversión” (Art. 89).

Los verbos están detalladamente elegidos, el General Director propone, define, establece, administra y desarrolla mientras que el Ministerio del Interior básicamente observa y ratifica. Sin duda, los cambios necesarios para transformar las políticas de

seguridad necesitan transformaciones a dos niveles: constitucional y de política pública. Ambos requieren de la construcción de un acuerdo político transversal, así como de una voluntad de liderazgo político sostenido en el tiempo para su implementación. A continuación, delineamos los elementos principales de los cambios necesarios.

## Cambio constitucional para los temas de seguridad pública<sup>144</sup>

El debate constitucional abre un espacio de gran relevancia para el debate de la seguridad ciudadana al permitir discusiones que van desde el concepto mismo de seguridad hasta la institucionalidad de esta y sus policías.

### **El concepto de seguridad**

El concepto de seguridad, tanto ligado al orden público como a la seguridad nacional misma e incluso a la seguridad social, está presente de forma reiterada en la constitución y de mayor manera en leyes orgánicas constitucionales como lo son las que rigen a las FFAA y Carabineros. Ahora bien, el foco de este análisis se ha puesto particularmente sobre su implicancia en el orden público y, particularmente, en el rol del gobierno y las policías.

No existe en la Constitución una definición clara del concepto mismo de seguridad y es incluso posible que este tampoco se encuentre en una eventual nueva Constitución. Sin embargo, es esencial como punto de partida avanzar en una conceptualización compartida y consensuada que permita definir los límites de una discusión. ¿Qué debería significar la seguridad en el marco constitucional?

La seguridad debe estar definida por principios y bordes. Lo primero tiene que ver con la definición de la seguridad como un derecho. Por ejemplo, el artículo 7 efectúa esto, al consagrar la seguridad bajo el “derecho a la libertad personal y a la seguridad individual”. Claramente se refiere a la seguridad en su más amplia interpretación y, al menos en lo que contempla al artículo mencionado, fija la seguridad como una limitante en caso de que la discusión que la encapsula la ponga en riesgo. En otras palabras, la seguridad se define como un derecho que no puede ser amenazado por la garantía de otros.

Respecto a esto último, el concepto de seguridad está presente en diferentes limitantes, que van desde:

- La libertad de enseñanza (Art. 19, N°11: “La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”);
- El derecho a asociación (Art. 19, N°14: “Prohíbanse las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado”);
- El trabajo (Art. 19 N°16: “Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad”);
- El derecho a huelga (Art. 19, N°16: “Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al

---

<sup>144</sup> Esta sección se basa en Lucía Dammert y Eduardo Vergara, “Seguridad ciudadana y nueva constitución” (documento de análisis para FES Chile, noviembre 2020b).

- abastecimiento de la población o a la seguridad nacional”);
- La actividad económica (Art. 19, N°20: “El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”);
- Derecho a la propiedad (Art. 19, N°24: “Solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”).

Definir con claridad el significado de la seguridad, constituye un punto de partida para iniciar los debates particulares en el marco del proceso constituyente. Como hemos mencionado, si bien es altamente probable que su definición no esté en la Constitución misma, esta definirá el marco de las propuestas y el debate posterior. Una definición compartida es un punto de partida.

## **Las policías en la Constitución**

Entre las instituciones policiales, solo la Ley Orgánica de Carabineros de Chile está presente en la Constitución, equiparándola en muchos sentidos con las FFAA. En la práctica, hoy la mayor policía de Chile está regulada de esta forma, generando altos grados de autonomía. Como se mencionó previamente, existen una serie de ejemplos puntuales sobre las implicancias de que Carabineros esté gobernado a partir de una ley orgánica de rango constitucional (LOC) importantes a evaluar. Es absolutamente indispensable considerar el objetivo político de la LOC y cómo ha sido eficiente en bloquear los cambios necesarios a la institución.

Actualmente, no existe una justificación real más que la dada por la coyuntura política de la dictadura cívico-militar para que Carabineros se rija por una LOC. Es más, gran parte de las policías en el mundo y en especial en los países que miramos con atención como buenos ejemplos y prácticas, no son regidos de esta manera. De esta forma, para realmente avanzar en los grados de control civil necesarios, que incluyen rendición de cuentas (ej.: resultados), transparencia (ej.: servicios policiales, distribución de personal), roles efectivos por parte de civiles dentro de la institución (ej.: finanzas) y la fiscalización necesaria (ej.: cumplimiento de protocolos), se requiere una regulación adecuada, poniendo el debate sobre la LOC en el punto de inicio.

Ahora bien, en específico, la Constitución actual contempla definiciones particulares que deben ser consideradas, y en caso de que se mantenga, por ejemplo, la Ley Orgánica de Carabineros, estas deben ser evaluadas. Por ejemplo, en lo que respecta a la jerarquía en Carabineros homologada a la de las FFAA. El artículo 101 establece que: “Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.” Este elemento debe ser revisado en el marco de la misma definición de Carabineros como una policía de carácter militar, lo que ha sido plasmado en su primer artículo: “Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar”. En este caso, el debate constitucional abre la puerta para avanzar hacia una policía democrática sin carácter militar, donde las jerarquías y estructura interna dejen de ser las que enmarcan a las FFAA.

Con todo, el grueso de los cambios y reformas necesarios para la institución de Carabineros de Chile ha estado presente en el debate sobre la reforma a Carabineros, requiriendo cambios a su ley orgánica o, en su caso, terminar con esta ley para dar nacimiento a una similar a la que rige a la PDI. Sin embargo, hay elementos presentes en la Constitución como: a) la exclusividad para que el ingreso a Carabineros sea solo por medio de su propia escuela y b) la participación en el alto mando tiene como requisito de que sean elegidos entre la mayor antigüedad y que gocen de inamovilidad en su cargo. Los cambios necesarios son, en lo que respecta a lo primero (a), avanzar hacia un sistema de capacitación ajeno a la institución, dependiente de instituciones externas y, lo segundo, (b) prescindir del requisito de antigüedad y del carácter de inamovilidad del cargo.

## La elusiva reforma de Carabineros

Las instituciones policiales en América Latina cuentan con pocos niveles de legitimidad ciudadana, altos niveles de corrupción y bajos niveles de efectividad. En general la foto institucional es bastante deprimente. Hasta hace un par de años todos los análisis de policía reconocían que los Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Colombia eran la excepción.

Las policías son una institución de gobierno que requiere de altos niveles de conocimiento para enfrentar los desafíos del crimen, pero también de los avances en lo que sirve para prevenir y combatir el delito.

Es decir, es un trabajo especializado que en la mayoría de los países desarrollados cuenta con participación de centros de investigación, especialistas, universidades que aportan en el diseño de estrategias que no sólo hagan la institución efectiva sino también cada día más transparente y responsable de sus actos. Los recientes hechos de violencia policial racista en los Estados Unidos son una evidencia que se requieren mecanismos permanentes para mejorar el servicio policial que en ningún caso pueden ser únicamente internos.

Lamentablemente en América Latina las reformas policiales generalmente han partido de escándalos públicos de corrupción, uso excesivo de la fuerza, tortura, y últimamente participación en esquemas de crimen organizado.

La presencia mediática de estos casos, la urgencia pública, el malestar ciudadano han llevado a procesos no siempre exitosos de cambios institucionales que van desde remover altos mandos, cambiar instituciones, limitar capacidades administrativas, cambiar sistemas de formación, canalizar espacios de transparencia, entre otros múltiples mecanismos de respuesta.

Pero cuando por décadas nadie vigila a los que vigilan, las reformas son de muy difícil implementación. La corporación se cierra con rapidez asumiendo que hay una mirada social negativa que trata de cambiar a toda la institución en base a "algunos casos" y generalmente la incapacidad política termina empantanando procesos y esperando que la larga sombra del olvido o algún otro escándalo tape la atención ciudadana. Un aprendizaje es cierto, sin cambios serios las malas prácticas se perpetúan.

En este marco volvemos a mirar a una de las indiscutiblemente mejores policías de la región: carabineros de Chile. Institución que al parecer tiene un presupuesto tan grande, que la "pérdida" de 20 mil millones en un lapso no tan largo de tiempo pasó inadvertida, ¿dónde estaban los controles? La verdad es que organismos jerárquicos casi de mando único en democracia requieren de sólidos contrapesos civiles.

La institución ha crecido exponencialmente en las últimas décadas, hoy es casi una comuna más del país que cuenta con médicos, parteras, contadores, abogados, periodistas, expertos en marketing, agrimensores, arquitectos, en fin, una variedad de profesionales que sustentan su labor y que tienden a hacer innecesaria la complementariedad civil. Pero ¿es posible realmente tener una opinión divergente en una institución jerarquizada donde casi todos los que tienen voz son asimilados a la jerarquía? El problema no es la institución sino el abandono que desde el mundo civil se ha hecho en términos de controles efectivos y balances tan necesarios en democracia.

Los cambios son urgentes para continuar con un servicio policial bueno, especialmente el que desarrollan los miles de carabineros que cumplen tareas de patrullaje y vigilancia cotidiana. Pero los mismos no pueden nacer únicamente de la institución, se requiere de una mirada integral del problema que involucra a múltiples otras instancias gubernamentales.

Más allá de la organización criminal que aparece haberse conformado entre sus filas múltiples dudas han surgido, que deberían ser respondidas de forma seria y en un marco gubernamental.

Entre ellas, ¿es aún necesario tener una institución dividida por oficiales y suboficiales? ¿Cuáles son los beneficios que la Dirección de Carabineros del ministerio del Interior no cumpla con una labor de apoyo en la definición de políticas policiales? ¿Es aún pertinente los altos niveles de opacidad de la información policial? ¿No deberíamos avanzar en fortalecer al policía que hace patrullaje y limitar la burocracia institucional? ¿Será sostenible que la mayoría de oficiales en retiro pasen a ser recontratados por la institución?

Si no se abarcan estas y otras temáticas urgentes sobre el trabajo policial en la coyuntura actual, lo que estamos viendo hoy será solo una reforma más por escándalo que seguramente traerá pocos resultados en el futuro. Chile tiene que fortalecer sus instituciones policiales, esta vez eso no significa más presupuesto y autonomía sino más coordinación y gobierno civil.

Carabineros de Chile, desde hace algún tiempo, enfrenta una profunda crisis que se puede expresar en tres dimensiones (Duce y Dammert 2019):

1. Crisis de desempeño: referida a falta de capacidad profesional para cumplir eficazmente sus funciones de prevención, investigación de los delitos y control del orden público.
2. Crisis de control: referida a su excesiva autonomía (fáctica) y escasa rendición de cuentas en materia de gestión operativa, financiera y desarrollo institucional.
3. Crisis de legitimidad: referida a la pérdida de credibilidad y confianza en amplios sectores de la población.

Estas tres crisis le han impedido a la institución cumplir satisfactoriamente con sus principales funciones constitucionales y legales, incluidas la prevención e investigación de delitos y el control del orden público. Lo ocurrido las últimas semanas ha hecho más evidente la existencia de varios problemas que han generado esta crisis, pero se trata de una cuestión que se viene manifestando ya hace varios años y que requiere de cambios y transformaciones orientadas a resolver algunas temáticas urgentes, pero especialmente con una mirada de mediano y largo plazo que apunte a una reconfiguración institucional significativa.

En este contexto, este documento presenta ideas preliminares para iniciar un debate acerca de reformas a Carabineros que nos permita contar a futuro con cuerpos policiales altamente profesionales, especializados y que cumplen satisfactoriamente los estándares de eficacia y respecto a los derechos que impone el Estado de Derecho. En la sección final, formulamos también ideas y propuestas referidas al actuar de Carabineros para

ayudar a enfrentar de manera inmediata los problemas de orden público, violencia, delincuencia y abusos policiales generados estas últimas semanas.

En los últimos meses diversos han sido los esfuerzos realizados para proponer los cambios institucionales. Desde el Ejecutivo, la comisión encargada (Ministerio del Interior, 2020) propuso una agenda de cambio fortalecida por otra comisión desarrollada desde el Senado de la República (2020). Las propuestas urgentes cuentan con coincidencias y derroteros comunes detallados a continuación (Duce y Dammert 2019):

- Avanzar desde una institución de carácter militar (tal y como se define en su propia Ley Orgánica de Carabineros) a una policía democrática. Si bien estos conceptos no son excluyentes, sí determinan el perfil de la institución. Esto afecta directamente en la organización jerárquica y el foco en el orden público por sobre la seguridad de las personas.
- Definir un sistema de monitoreo de las propuestas contenidas en el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública de julio de 2018 vinculadas con los temas policiales. Especialmente aquellas vinculadas al ingreso y formación de los funcionarios policiales.
- Especializar las funciones de ambas instituciones policiales. No solo vía una propuesta de ley limitada e insuficiente, como la propuesta por el Ejecutivo y en debate en el Senado, sino con una perspectiva integral con participación de ambas instituciones policiales.
- Establecer un sistema de evaluación externa y validado técnicamente que permita medir la eficacia de los principales programas y estrategias desarrollados por la institución en materia de prevención del delito.
- Crear una Oficina Independiente de Control de Conducta Policial, integrada por miembros externos a la institución, para conocer de las denuncias de las infracciones y abusos más graves cometidos por los funcionarios y con el objetivo de fijar estándares para los procedimientos y resolución de todas las denuncias de abuso policial.
- Traspasar todos los delitos que hoy son objeto de competencia de la justicia militar a la justicia civil.
- Reducir a un mínimo los gastos reservados de Carabineros de Chile, alcanzando un monto que se justifique en atención a las necesidades de gasto en inteligencia, debiendo rendir cuenta de los mismos de manera semestral a la Contraloría General de la República.
- Institucionalizar vínculos, a través de cambios en la regulación y el desarrollo de protocolos de actuación, con el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de los Derechos de la Niñez, que permitan a estos organismos supervisar procedimientos, formular recomendaciones específicas, trabajar en conjunto en su implementación y, luego, evaluar sus resultados.
- Establecer un nuevo protocolo de mantenimiento del orden público con foco en manifestaciones y demostraciones públicas y nuevos criterios de actuación de Carabineros, elaborado en conjunto con actores externos a la institución, el gobierno y actores sociales. Este ejercicio debe decantar en un pacto de convivencia, obligando a revisar enfoques de género, hacia menores de edad, minorías e inmigrantes.
- Reformar el artículo 436 del Código de Justicia Militar, eliminando el carácter secreto de las plantas o dotaciones de Carabineros de Chile y de sus planes de operación y servicio, estableciéndose reserva pública solo para información que pueda poner en serio riesgo la seguridad institucional con antecedentes concretos.

- Incorporar a miembros de la sociedad civil, designados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y por las Comisiones del Congreso Nacional pertinentes, en las instancias de supervisión de los órganos de control interno y externo de abusos policiales y conductas indebidas de los funcionarios, y permitir su intervención en los procesos de reclamos internos.
- Incorporar representantes de organizaciones de la sociedad civil relevantes en el diseño y configuración, especialmente en las etapas de diagnóstico, legitimación social y rendición de estados de avance del Plan Estratégico de Desarrollo Policial (PEDP).
- Separar los temas de seguridad privada en una superintendencia o institución especialmente creada para regular la creciente y hoy poco regulada industria privada de seguridad. Además, avanzar en la actualización de los parámetros de movilidad entre lo público y lo privado con especial atención en la puerta giratoria hacia empresas privadas de seguridad y otros fines. Rol del fiscalizado y fiscalizador.

Las propuestas de transformación/reforma/refundación/disolución de la institución policial han sido múltiples y los avances hasta inicios del 2021 son aún limitados.

## Todo cambia para que nada cambie

En Chile uno de los principales orgullos de la transición democrática estaba instalada alrededor de la baja corrupción policial y de violencia, así como la estabilidad en las políticas de seguridad ciudadana. Los gobiernos de la democracia no cambiaron las cosas a pesar de su distinto paradigma ideológico respondiendo a la percepción que la confianza ciudadana de la policía era suficiente para que la misma se autorregule y limite en las posibles acciones ilegales. Pero esto no fue así y los múltiples escándalos de los últimos años así lo demuestran, impactando sobre la confianza ciudadana y llevando a la política a reconocer la necesidad de cambios. Pero esto último no ha ocurrido.

Si bien se ha instalado la retórica de la reforma, la misma se ha traducido en cambios internos prácticamente desconocidos incluso por los expertos en la materia, distribuidos semanalmente por los diarios de circulación masiva como señales del cambio, pero sin detalles o explicaciones de los mismos. El gobierno del Presidente Sebastián Piñera insiste en una agenda legislativa donde posiblemente el único proyecto que podría generar un cambio es la consolidación de un nuevo ministerio encargado de la seguridad, pero incluso esta propuesta evidencia profundas debilidades.

La oposición política tampoco tiene alternativas mucho más sólidas o estructurales y podría terminar acordando la aprobación del “paquete legislativo” dejando la noción que la reforma fue realizada.

Por otro lado, el proceso Constituyente abre la oportunidad de reconocer los cambios que se han definido previamente, pero es importante reconocer que en el debate electoral de constituyentes han sido muy pocos los candidatos que han puesto énfasis en estas materias y más bien apuntaron a responder a las necesidades ciudadanas (lucha contra el narcotráfico o aumento de la presencia policial) lo que no necesariamente augura que la agenda de cambio constitucional en esta temática se implemente.

El momento de la transformación en el área seguridad está lentamente pasando. La crisis de la Covid-19 trae múltiples desafíos entre los que se encuentra el aumento de la

violencia, la sensación de una mayor presencia del narcotráfico y la ansiedad frente a las inseguridades de la vida cotidiana. Elementos que pueden consolidar la imagen de una cierta imposibilidad de cambios en las instituciones que están a cargo de justamente prevenir y controlar estas amenazas. Quedando entonces postergada la agenda de transformación hasta el siguiente escándalo, aquel que sin duda surgirá de un sector donde el control civil sigue siendo muy limitado.

## Referencias

- Bonner, Michelle. 2019. *Tough on Crime: The Rise of Punitive Populism in Latin America*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- CADEM. 2021. "Encuesta Plaza Pública N° 373". Acceso el 14 de abril. <https://www.cadem.cl/encuestas/plaza-publica-no-373-8-de-marzo/>
- Centro de Estudios y Análisis del Delito. 2020. "Estadísticas de Delitos de Mayor Connotación Social". Acceso el 19 de abril <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>
- Contreras, Pablo, Ricardo Montero y Sebastián Salazar. 2020. "Carabineros: Una institución que (legalmente) se manda sola". *CIPER Académico*, 30 de enero. Acceso el 14 de abril. <https://www.ciperchile.cl/2020/01/30/carabineros-una-institucion-que-legalmente-se-manda-sola/>
- Dammert, Lucía. 2020. "La crisis de Carabineros: Cuando no vemos lo evidente". En *Hilos tensados: Para leer el octubre chileno*, editado por Kathya Araujo, 149-172. Santiago de Chile: Editorial USACH.
- Dammert, Lucía. y Eduardo Vergara. 2020a. "Orden público para el nuevo Chile. Demostraciones, marchas y protestas". Documento de análisis para FES Chile, agosto.
- Dammert, Lucía. y Eduardo Vergara. 2020b. "Seguridad ciudadana y nueva constitución". Documento de análisis para FES Chile, noviembre.
- Duce, Mauricio. 2019. "Controles de identidad: Información básica para el debate". *Emol*, 3 de abril. Acceso el 14 de abril. <https://derecho.udp.cl/controles-de-identidad-informacion-basica-para-el-debate/>
- Duce, Mauricio y Lucía Dammert. 2019. "Propuestas para iniciar un proceso de reforma a Carabineros de Chile". Documento de análisis para Espacio Público, noviembre.
- Ministerio del Interior. 2020. "Presidente Piñera y ministro Blumel dan a conocer informe del Consejo para la Reforma a Carabineros". *Ministerio del Interior y Seguridad Pública*, 17 de marzo. Acceso el 14 de abril. <https://www.interior.gob.cl/noticias/2020/03/17/presidente-pinera-y-ministro-blumel-dan-a-conocer-informe-del-consejo-para-la-reforma-a-carabineros/>

Ministerio de Salud. 2021. "Departamento de Estadísticas de Información de Salud". Acceso el 22 de abril de 2021. <https://deis.minsal.cl/>

Monitor de Seguridad. 2020a. "Estudio Seguridad Ciudadana y Evaluación Policial". Informe para Fundación Chile 21/ Laboratorio de Seguridad, octubre.

Monitor de Seguridad. 2020b. "Relación pobreza multidimensional y robo con violencia en la RM". Informe para Fundación Chile 21/ Laboratorio de Seguridad, agosto.

Senado de la República. 2020. "Proponen estrategia de estado en materia de seguridad pública: Llegó el momento de implementar un Ministerio y un plan especializado de largo plazo". 31 de enero. Acceso el 14 de abril. <https://www.senado.cl/proponen-estrategia-de-estado-en-materia-de-seguridad-publica-llego-el/senado/2020-01-31/165804.html>

Subsecretaría de Prevención del Delito. 2020. "Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2019)". Encuesta para Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Acceso el 20 de abril <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2020/05/Presentacion-Pais-ENUSC-2019-.pdf>

## PARTE VI. LA IMPORTANCIA DEL ROL INTERNACIONAL

### VI.1 Revisitando el actual ciclo (¿En sus fronteras?) de Política Exterior. Gilberto Aranda Bustamante

#### Introducción

El año 2019 no sólo marcó un hito respecto a los cambios de la política de Chile de la mano del estallido social, sino que también marcó giros respecto al consenso histórico respecto de la política exterior nacional, los que paradójicamente comenzaron desde el propio gobierno liderado por el Presidente Piñera. Con la elección de Trump en 2016 y Bolsonaro en 2018, el nacionalismo en el mundo y América Latina experimentó un inusitado auge, afectando los procesos de integración regional y el multilateralismo en general (Nolte 2018; Van Klaveren 2020). Lo anterior no sólo explica que proyectos como la Unión Sudamericana de Naciones fuera desechado por varios Estados de la región, sino que en el caso de Chile el gobierno optará a fines de 2018 por no suscribir el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y rechazara el concurso en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe de Escazú, impulsado por Chile durante 4 años. El multilateralismo fue relativizado, aunque sin llegar al proteccionismo económico de otras latitudes, dada la dependencia de Chile del modelo aperturista proliberal en lo económico. Precisamente dicha dimensión comenzó a ser cuestionado por parte del movimiento social que se tomó la calle el último trimestre de 2019 hasta la llegada de la pandemia. Acaeció entonces una politización de repertorios públicos antes indiscutidos emergiendo clivajes<sup>145</sup> en torno a temas intermésticos -que intersectan la política doméstica con la internacional (Manning 1977: 306)-. Como resultado han surgido contiendas políticas respecto a la política de desarrollo y de migración, así como diferencias algo menos estridentes en Medio Ambiente e integración.

Para el ámbito que nos preocupa, la Política Exterior se refiere a un aspecto de la política general de un Estado, conducida por el gobierno –más otras entidades públicas en ciertos órdenes políticos–, que lo vincula con diversos actores del sistema internacional, particularmente con otros Estados, pero también con organismos internacionales y actores de la sociedad civil más allá de las fronteras nacionales.

Al mismo tiempo la política exterior concierne a un juego de dos niveles doméstico – internacional (Putnam 1988), y por lo tanto sensible al proceso de demandas sociales internas que interpreta y canaliza mediante determinados resultados, susceptible de actuar como caja de resonancias de los requerimientos sociales, en contra o favor de los objetivos específicos diseñados por grupos dirigentes. Es el caso del modelo de inserción internacional y su eventual vigencia en las relaciones exteriores chilenas, cuyas fuentes decimonónicas permanecieron más o menos constantes en el siglo XX, entre otras la

---

<sup>145</sup> Zürn lo describe como un proceso mediante los sujetos que toman decisiones y las interpretaciones de los hechos y las circunstancias relacionadas a estos son llevados a la esfera política, siendo cuestionadas y contestadas las decisiones colectivas vinculantes referidas al bien común (Zürn 2014: 50).

tradición legalista, la búsqueda de equilibrio de poder con su entorno, una relación ambigua con Estados Unidos, la vocación comercial hacia el Pacífico (Alamos 1999).

En los inicios de la República fueron establecidas las bases relacionales de lo que sería la política exterior de Chile en los primeros 100 años. Por una parte, la plena inserción económica chilena en un mercado global (Meza 2020: 217), por otra la fundación del sistema subregional de equilibrio de poderes (Meza 2020: 223), características que siguen vigentes en el temprano binomio de objetivos de política exterior nacional: Comercio y Seguridad. Así Chile priorizó vínculos comerciales con las potencias mundiales, Gran Bretaña y Europa, aunque con una precoz proyección al Pacífico: Desde Portales –y su aspiración de preponderancia naval (Sánchez 1977: 384)- hasta fines del siglo XIX, diversos líderes chilenos se enfocaron en su mar adyacente. Inicialmente la dinámica se desarrolló a partir de motivaciones comerciales, impulsadas por privados que demandaron al Estado la apertura de consulados y oficinas de comercio (Echeverría, Orrego y O’Shea 1982: 12), entre las cuales se puede contar Auckland, Melbourne, Sidney, Cantón, Hong Kong, Manila, Papeete, Honolulu, Bombay, Calcuta y Brunei, entre otros. Hacia 1915, Estados Unidos pasó a ser el principal socio comercial, aunque el pleno acoplamiento al aperturismo norteamericano es posterior a la crisis de 1929. A partir de los sesentas del siglo XX el alineamiento con EE.UU. fue sin condicionalidad, tendencia cuyo culmen se estampó en el Consenso de Viña del Mar que explicitó una no subordinación nacional, aunque sin romper el alineamiento general hemisférico (Meza 2020: 466). El gobierno de Allende, con su adhesión declarativa a una vía no capitalista de desarrollo, pronunció la línea de autonomía relativa de la potencia, hasta su abrupto fin el 11 de septiembre de 73. Fue una etapa en que el estilo histórico de política exterior de corte civil-pragmático -anclado en el énfasis del derecho internacional para aprovechar el orden jerárquico de un sistema bipolar- alcanzó un “tercermundismo” posicional, permitiéndose criticar a Washington en materia de intervencionismo regional.

## Los factores

En el contexto del presidencialismo chileno, la política exterior del país fue y sigue siendo campo tradicional de predominio del poder ejecutivo, en cuya cúspide se encuentra el Presidente de la República. Además, diversas otras instancias gubernamentales especializadas participan del diseño de esta política pública, particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, compuesto por funcionarios diplomáticos de carrera y profesionales especialistas. También intervienen el Banco Central, y los Ministerios de los diversos sectores, como es el caso de Hacienda, Defensa, Desarrollo Social, Salud y Agricultura, en determinados temas y coyunturas.

Entre el funcionariado destaca la contribución de la academia, que en la temprana transición pasó al ejercicio de las relaciones exteriores, y del papel “recargado” de la Dirección General de Relaciones Económicas (DIRECON) creada durante la dictadura, y que durante los gobiernos civiles adquirió un alto perfil en la negociación de los TLCs. Desde 1990 el Ejecutivo se apoyó en la *expertise* de ambos grupos en Política Exterior.

También destaca el rol que juega el Legislativo en la elaboración de la política exterior, a través de funciones radicadas en la Comisión de Relaciones Exteriores y de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, en el Senado y la Cámara de Diputados respectivamente. Junto a ello, en el contexto de la creciente convergencia entre la política exterior y la política de defensa que se ha desarrollado en Chile en los últimos años, -cuyo baluarte principal ha sido una participación dinámica del país en las operaciones de paz de Naciones Unidas- conviene

considerar el papel de relevancia que cumplen las Comisiones de Defensa del Congreso, en materia de asuntos exteriores.

Finalmente fueron incorporados gradualmente ciertos grupos de interés básicamente sectoriales en algunos mecanismos formales e informales de consulta, destacando las organizaciones empresariales, y en un grado menor asociaciones sindicales.

En líneas generales, las orientaciones de la política exterior hacia una inserción internacional basada en su dinamismo económico tuvo un alto grado de continuidad para el período de 1990-2019, por lo que hay que considerarla una política de Estado, expresión de un consenso político del núcleo dirigente en torno al Orden Liberal de post Guerra Fría.

Las raíces de esta forma de inserción se encuentran en las transformaciones económicas y políticas que derivaron del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 (Muñoz 1984: 357) expresadas en una nueva forma de despliegue internacional de Chile. En el terreno económico, el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), con su proyección regional, fue descartado en favor de la radical apertura del país a las corrientes de la economía mundial, pasando los grupos económicos privados a ocupar un papel protagónico en ese escenario. La fórmula se dirigía a hacer crecer el país a través de un comercio exterior con menos reglas, la privatización de sus industrias, al tiempo que era la clave para romper el aislamiento internacional. El epítome del "Estado Comercial" (Rosencreace 1987).

Se distingue dos etapas, una que va los primeros 8 años de la dictadura, culminando en 1981, cuyo énfasis principal estuvo en "la de-sustitución de importaciones" y su alto costo en términos de pérdidas de empleos; y otra a partir de 1981 cuyo principal orientación fue aumentar las exportaciones (Bernal Meza 2020: 509).

De esta forma la política exterior de Chile, cuya continuidad histórica reposaba en la fortaleza de los lazos internacionales fundados en el régimen democrático (institucionalismo) y en el respeto al derecho internacional de los tratados (legalismo) - factores históricos sociales que modelaron instituciones y políticas a partir de los sistemas de creencias de las élites locales- se fue subordinando a los requerimientos a un nuevo proyecto de transformación de economía política. En este marco general, las relaciones de Chile con otras potencias fueron complejas.

La grave situación que experimentaron los derechos humanos, bajo ataque directo, se constituyó en eje discursivo de la oposición, amparado por la Iglesia Católica a través de la Vicaría de la Solidaridad, que tuvo eco en organismos internacionales y potencias externas (Aranda 2004). Con la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), las relaciones con Chile experimentaron fricciones producto de la referida situación de los derechos humanos, la censura de medios de comunicación, la represión de las protestas y el exilio chileno. La CEE, así como distintos países europeos, emitió declaraciones criticando las prácticas de la dictadura. El resultado fue que después del Golpe de Estado de 1973, la relación política entre Chile y Europa se debilitó políticamente, aunque las relaciones comerciales siguieron adelante. Mientras la cooperación comunitaria europea se suspendió, y sus fondos transferidos a organizaciones no gubernamentales, hacia 1985 Europa seguía concentrando un tercio de las exportaciones chilenas.

La deslegitimación política del régimen militar y las críticas de parte de diversos sectores de la comunidad internacional, calaron fuerte en Estados Unidos, a propósito de las violaciones a los derechos humanos, aunque sobre todo después del atentado contra el ex Ministro de Defensa y ex Canciller Orlando Letelier y su asistente Ronni Moffit, perpetrado en Washington D.C. en septiembre de 1976. Este hecho hirió las relaciones entre Chile y Estados Unidos, en especial durante la Administración de Jimmy Carter, que promovía en su política exterior a la democracia y los derechos humanos.

Desde el regreso al régimen civil de corte electoral, las tensiones con las potencias decrecieron, a excepción del episodio suscitado por el caso Honecker que indispuso temporalmente las relaciones entre la República Federal alemana y Chile y que fueron resueltas diplomáticamente (Medina y Gajardo 2019). El retorno a la normalidad democrática, imbricado con un intenso proceso de reinserción internacional de la política exterior, facilitó la rápida recuperación de relaciones internacionales que habían quedado suspendidas durante la dictadura militar. La política exterior se acopló a la idea dominante de un desarrollo basado en aperturismo económico, teniendo por la estrategia eje al regionalismo abierto, y una desregulación arancelaria y para-arancelaria tanto bi y multilateralmente. El concepto de regionalismo abierto apuntó a una mayor interdependencia, especialmente la cooperación económica entre los países de la región, en el marco de la tendencia sostenida hacia el libre flujo de los factores productivos a nivel global.

El cuño de la estrategia adoptada por Chile fue *sui generis*, ya que, aunque estaba inspirada en el desarrollismo asiático, no lo aplicó en el sentido de aperturas unilaterales concertadas y sin reciprocidad, ni siguió el recetario cepalino que sugería la integración regional fuera compatible con el comercio mundial. Sunkel explicaba que mediante este "neo regionalismo" el desarrollo nacional era función del incremento del intercambio comercial, así como del flujo económico y financiero, en el marco de un regionalismo abierto extra regionalmente (Sunkel 1998). Chile ensayó en cambio un derrotero recíprocitario entre partes signatarias, aunque sin preferencias regionales (Fuentes 2014), sobre la base que la negociación simultánea de acuerdos económicos con diversos espacios regionales no era mutuamente excluyente, sino que favorecía la generación de regímenes internacionales superpuestos, abiertos a la incorporación de potenciales nuevos miembros (Van Klaveren 1998: 126). De esta manera, el regionalismo abierto –que suponía que la profundización y organización de la integración regional no era óbice para relaciones económicas con otras regiones del mundo- operó como doble bisagra, articuladora de la política de inserción internacional de la dictadura respecto de los gobiernos de la concertación, y también de una inserción extrarregional con un discurso regionalista, todo en el marco de una globalización de corte neo-institucionalista liberal. Las premisas de este proceso fueron traducidas como convergencia económica y política (Rosenthal 1993: 81): es decir democracia liberal y libre mercado.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin –respaldado políticamente por el arcoíris de 17 partidos o Concertación- Chile pasó del aislamiento político internacional, que reflejaba la escasa legitimidad internacional de la dictadura, a una acelerada inserción en las corrientes políticas y económicas internacionales, enmarcadas en el proceso de interdependencia global que después del fin de la Guerra Fría dominaban en escenario internacional. Lo anterior significó atender una agenda de derechos humanos, al tiempo que se enfrentaba la situación de la deuda social con la extrema pobreza.

La primera noción que se reinstaló para el reconocimiento en el plano internacional fue la de democracia constituida en un pilar esencial de la política exterior del país. En esa línea Chile firmó junto a otros países de la región la Declaración de Santiago sobre protección de la democracia, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1991, incluyendo a continuación cláusulas democráticas en la red de acuerdos comerciales suscritos como en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea.

El proceso permitió incrementar las mencionadas conexiones con distintas áreas y regiones del mundo, diversificando mercados para el crecimiento económico del Chile. El entorno de bajas conflictividades interestatales facilitó el aumento del peso de los temas económicos como resultado de la apertura comercial que pretendía continuar la coalición de Concertación (Van Klaveren 1998: 122). Lo anterior asentado en contexto internacional

en el que el liberalismo político y económico se imponía a los regímenes de planificación centralizada, lo que evitó a la concertación explicar sus opciones políticas económicas (Meza 2020: 545), y de paso mítico a la globalización, al incorporar a un país geográficamente distante como expresión de un Sur Globalizado (Meza 2020: 617).

Este proceso de reinserción internacional del país tuvo un acento pragmático, lo que comportó un acelerado abandono de las tradicionales concepciones de la integración de los sesenta. Era el comienzo de la proyección en el ámbito internacional de Chile como país exitoso, graficado en el epíteto del "modelo chileno"-de gusto de los cultores del excepcionalismo nacional- aunando al modelo económico instalado en la dictadura, pero agregando credenciales democráticas en el contexto del proceso de transición y la práctica de negociación bi y multilateral. A partir de dicho momento, *"Chile se define como un país mediano, no periférico, integrado al mundo y a la región, exitoso económicamente y estable desde el punto de vista político-institucional"* (Colacrai y Lorenzini 2005: 47). Chile dejó de entenderse como país pequeño, pasando a participar de la arena internacional como una potencia media con cierta capacidad de incidencia.

La referida preservación de la estructura económica heredada no atacó la concentración de la riqueza, aunque le impuso ajustes que permitieran alguna diferenciación de los postulados de la escuela económica de Chicago y su esquema de "chorreo", que suponía que un solo con un alto crecimiento económico permitía terminar con la precariedad social. Basado en el "milagro alemán" de Post segunda Guerra se adicionó el apellido social a la economía de mercado: La nueva coalición política gobernante, que combinó en un mismo eje político al socialcristianismo con partidos adscritos a la socialdemocracia, instaló una lógica económica proveniente de la Escuela de Friburgo, u ordoliberalismo, para responder al laberinto institucional legado por el régimen militar sin afectar el orden económico imperante. En lo que Garretón (2012) denominó neoliberalismo corregido o progresismo limitado, se transitó desde el modelo de las fuerzas del mercado desatadas a una situación con un Estado reteniendo ciertas funciones de fiscalización, básicamente orientadas a inhibir la emergencia de monopolios económicos, focalizando el asistencialismo sólo entre los segmentos más menesterosos de la sociedad.

El primer gobierno de la transición inauguró el despliegue de unas relaciones bilaterales en que se descartaban proyectos globales condicionantes, inaugurando el *"espléndido pragmatismo"* que caracterizaría a la política exterior durante más de un cuarto de siglo. En el hemisferio priorizó los lazos con vértice en el norte, intentando conciliar la decisión de basar el desarrollo sobre una economía social de mercado, con el diálogo político con el entorno vecinal. Con Estados Unidos significó fundamentalmente una relación asimétrica en el que la dependencia estuvo denotada por la inversión directa de sus capitales.

Aprovechando las ventajas que el nuevo contexto internacional brindaba al modelo de desarrollo, que contaba con la aprobación de las potencias occidentales, la política exterior chilena apoyó el proceso transición democrática que vivía el país, proyectando regional y globalmente los valores vinculados a los derechos humanos y la democracia, y vinculando el progreso social al crecimiento económico (Portales 2011: 172). La promoción de la democracia y los derechos humanos cumplieron un papel crucial al fungir de plataforma para la actividad chilena en los organismos multilaterales. En el decálogo de principios la construcción de instituciones internacionales más eficaces y responsables antes la comunidad internacional aportaría gobernanza a la globalización.

La opción de Chile por el multilateralismo pasó a ser pieza cardinal de los objetivos nacionales, promoviendo la existencia de reglas claras y disciplinas transparentes, avaladas por un sistema internacional desde las premisas idealista-liberales, lo que otorgaba oportunidades a todos los actores independientes de su tamaño. En teoría, los países de menor tamaño relativo podían incidir en los sucesos de la política mundial, más allá de la

mera política del balance de poder, que Chile nunca abandono del todo en su entorno inmediato (Irigoin 2012).

De esta manera se configuró una doble asimetría (Ross 2005): Una hacia arriba con el relacionamiento preferencias con los países más desarrollados mediante la política de libre comercio (TLCs) y otra hacia abajo, practicada con los vecinos del norte, que siguió operando con el paradigma realista al igual que en los ochentas y antes (Van Klaveren 1984).

Para los decisores de la Política Exterior el multilateralismo dotaba de voz a una pluralidad de posturas, por lo Chile participó en distintos proyectos y grupos en el ámbito multilateral, como es el caso del G-77. Chile fue un participante activo de las conferencias internacionales sobre seguridad internacional, medio ambiente, derechos humanos y desarrollo. Así también, el país participó en diversas instancias regionales, expresión del minilateralismo, como es el caso del MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008. En este último caso bajo la primera administración Bachelet, al igual que el proceso de convergencia del Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe, que derivó en la fundación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) el 23 de febrero de 2010.

Las administraciones de los Presidentes Frei y Lagos exploraron previamente la opción de una membresía en el MERCOSUR (Rodríguez y Pressacco 2005: 88), la que se concretó por medio de una asociación parcial, la respuesta al dilema entre asumir costos económicos derivados de barreras arancelarias del bloque, sin ser completamente ajeno al esquema de concertación de los dos mayores países de la subregión.

Se trató de un período de coincidencia con el Brasil del Presidente Cardoso, en lo concerniente a no acotar el comercio a la región, sino que proyectarlo globalmente. Como expuso Cerro (2008), ambos estados asumieron la forma de Estado Logístico, en el que el aparato estatal direccionaba el curso de la internacionalización económica privada por medio de la promoción de empresas domésticas en el exterior, la regulación de la inversión extranjera e impulsando el capital nacional hacia otros países. En este punto se aprecia el grado de articulación del modelo económico con la política exterior: la expansión externa del capital chileno requería del ahorro interno –obtenido mediante el ahorro obligado de las AFPs- y del flujo de capital extranjero hacia la economía nacional (Meza 2020: 502).

La relación con Argentina fue la más multidimensional de la subregión, con integración física en el plano estatal y resolución de los asuntos pendientes limítrofes en el plano estatal más cooperación económica derivada del dinamismo privado y los vínculos para-diplomáticos de la sociedad civil binacional, expresada en los Comités de Frontera.

De esta manera el regionalismo abierto que impulsaba a Chile a mercados ultraregionales, no significó el cese del diálogo con la región por medio de foros políticos y económicos, aunque con matices. El interés declarado de Chile por la región se basó en el enorme influxo de inversiones chilenas hacia estos países, entre los que destacaban originalmente Perú y Argentina como mayores receptores. Si bien esta dinámica no obedeció en principio una estrategia planificada centralmente, por cuanto gran parte de los avances han sido efecto de inversiones privadas –siguiendo el modelo de Estado Logístico en que las elites locales cumple un papel decisivo en la inserción internacional de un país en la economía global (empresarios)- es posible apreciar que desde los gobiernos de la Concertación las relaciones con los países del entorno vecinal y paravecinal fueron incentivados desde una agenda económica. La relevancia de los vínculos y paravecinales se advierte en los corredores bioceánicos y en el impulso migratorio hacia Chile desde 1994, con cifras históricas en 2019 (Instituto Nacional de Estadística Departamento de Extranjería y Migración 2020), así como la búsqueda de socios potenciales para proyectos de desarrollo compartido que el país necesitaría en los ámbitos de la energía, minería, turismo o infraestructura (Ross 2006).

Sin embargo, el proceso de integración regional fue acompañado por Chile, aunque con bemoles. Desde luego en su aspecto declarativo, aunque con una presencia de Chile en todos los acuerdos lo que creó la sensación ambiental de compromiso parcial. En consecuencia, Chile respaldó los procesos de integración que se impulsaron en la región. Si bien dicho apoyo fue dispar y a veces incluso interrumpido. La tendencia general expresó una participación regional mayoritaria en varios bloques y foros en el marco de la denominada “prioridad regional” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2010: 21), que tuvo mucho de retórica si atendemos a que sus coordenadas de interés económico estaban en otras regiones.

Sin embargo, esta centralidad de los temas comerciales en la vinculación de Chile tuvo una prueba política con el denominado “caso Pinochet”. La mañana del 16 de octubre de 1998, el exdictador que por ese entonces era senador vitalicio, fue detenido por Scotland Yard mientras todavía convalecía de un post operatorio en una clínica londinense, obedeciendo el gobierno inglés a una orden internacional de captura emitida por el juez español Baltazar Garzón. Chile fue notificado que la cuestión de los derechos humanos no se había resuelto satisfactoriamente para las víctimas, por lo que nuevamente el prestigio del proceso de democratización chilena era evaluado por otras potencias internacionales. La transición, otrora alabada por los europeos, fue percibida como ilegítima por haberse pactado con el régimen militar (Fernandois 2004: 540). Chile tuvo que enfrentar la posibilidad que tribunales no nacionales extraditaran a Pinochet a otro país (España) para ser juzgado y procesado por la desaparición y muerte de ciudadanos españoles en territorio chileno durante el periodo de la dictadura; o bien, gestionar el regreso de Pinochet al país con el propósito que fuera procesado por la jurisdicción doméstica. Las autoridades chilenas se decantaron por defender la competencia de sus tribunales en la causa –que declaro como tema de soberanía-, hecho que mostró por primera vez los riesgos de basar la política exterior básicamente en el aperturismo comercial (Aranda y Morandé 2011: 101).

La coalición en el poder, liderada por el Presidente Eduardo Frei (1994-2000), decidió hacerse cargo de gestionar el regreso a Chile de quien había perseguido a varios de sus personeros y que era el responsable político de violaciones graves, masivas y sistemáticas a los derechos humanos que sufrieron miles de chilenos y chilenas en su período de mandato. El gobierno alegó la prioridad de los principios de territorialidad de la justicia y soberanía nacional en el retorno y procesamiento en Chile del ex Jefe de Estado, encontrando respaldo en el MERCOSUR. El tema finalmente decantó con su liberación, uno año y medio después de su detención, basándose en razones humanitarias derivadas del estado de salud del entonces octogenario Pinochet. Antes el exgobernante fue desaforado e investigado judicialmente en Chile por el juez Juan Guzmán.

A pesar de que Chile experimentó en carne propia el rigor de una justicia transnacional –tópico que hace parte de la controversia entre nacionalistas liberales, cosmopolitas e internacionalistas acerca de sus escalas (Fraser 2008)-, con cuotas de discrecionalidad selectiva en su aplicación (Escudé 1999: 163), el “Caso Pinochet” no alteró sustancialmente las reglas del sistema político chileno ni desestabilizaron su proceso político. Sin embargo, una lección del caso Pinochet fue que el “*espléndido pragmatismo*” no garantizaba el respaldo incondicional de las democracias ni adentro ni afuera de la región.

Sin embargo, la tendencia de una política exterior de orientación económico-comercial siguió adelante (Quezada 2010). Ricardo Lagos galvanizó su trayectoria mediante un conjunto de TLCs con la Unión Europea (2002), Estados Unidos (2003), Corea del Sur (2003) y la República Popular China (2006). Todos, apuntando a equilibrar los diversos focos de intercambio comercial con los que Chile tenía relaciones económicas. Sin embargo, también encaró temas de corte político, como la gasificación de las relaciones con la Argentina dirigida por el Presidente Kirchner. Más crucial aún fue la negativa de

respaldo a Estados Unidos de George W. Bush en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones –donde Chile ocupaba uno de los puestos rotativos no permanentes- para la aventura militar iraquí<sup>146</sup>, lo que dejó en la incerteza el TLC con Washington. Dicha vez el programa político se impuso a los intereses comerciales. Y aunque no se puede decir que aquella fue tónica general de esos años, tampoco se puede soslayar que se trató de un capítulo rutilante para la historia de la autonomía relativa de la política exterior de Chile.

El activismo político chileno se confirmó al año siguiente, con la crisis de Haití de 2004 en la que Chile integró la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) autorizada por el Consejo de Seguridad y de la que eran parte Canadá, Estados Unidos y Francia. Fue el inicio del compromiso chileno en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), que se prolongó hasta 2016.

La Presidenta Michelle Bachelet en su primer gobierno introdujo elementos sociales en la política internacional, lo que se tradujo en el activismo en la siempre vigente temática del desarrollo, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas. Además, perfiló al país también en la Red de Líderes Mundiales por los ODM 4 y 5 (relativos a la salud infantil y materna). Sin embargo, entre las iniciativas más originales de esta dimensión fue el cambio de perspectiva respecto de la migración. Con la excepción del Gobierno de Pedro Aguirre Cerda, el enfoque restrictivo había caracterizado el tratamiento migratorio en Chile, con preferencialidad de inmigrantes europeos sobre las poblaciones de países vecinos. Inspirada en la primacía universal de los derechos humanos, Bachelet innovó al implementar programas de admisión y protección al migrante (Norambuena, Navarrete y Matamoros 2018: 231), mediante la invocación de Tratados y convenciones internacionales.

Adicionalmente no se puede ignorar que en la política vecinal la Presidenta Bachelet se mostró proactiva: el diálogo político con Argentina y Perú se profundizó, lo que se tradujo en el primer caso en la des-gasificación de las relaciones. La asunción de una Presidenta en Argentina reforzó la interlocución política, sugiriéndose nuevas perspectivas de cooperación.

En el caso de Perú, las relaciones fueron afectadas por la interposición de la demanda peruana ante los tribunales de La Haya por la delimitación marítima durante la segunda administración de Alan García, el año 2009. Especialmente novedoso fue el diálogo político con Bolivia, producto del acercamiento de los liderazgos de Morales y Bachelet. Por primera vez en décadas, las máximas autoridades de ambos países protagonizaron un diálogo sin exclusiones a partir de “la agenda de 13 puntos”, un decidido esfuerzo por modificar la conflictividad de las relaciones entre Santiago y La Paz. En consecuencia, se experimentó una mejoría relacional, que incluso facilitó el papel de la mandataria chilena en la convocatoria de una cumbre urgente de UNASUR para desactivar la crisis boliviana de 2008, entre el gobierno y los autonomistas del oriente de dicho país.

El 2010 se verificó un cambio de ciclo en Chile, no sólo por el reemplazo de coalición al frente del país, sino porque aparecían los primeros signos de agotamiento de la práctica de basar el desarrollo en la suscripción TLC (Di Filippo 2015). La crisis subprime de 2008 había expuesto los límites del aperturismo económico sin límites de la globalización.

La política exterior de Chile durante la primera administración de Sebastián Piñera manifestó una alta continuidad respecto de lo que se había hecho durante los gobiernos de la Concertación: se confirmó la retórica de la prioridad regional, al tiempo que el comercio extra regional y las inversiones fueron el objetivo prioritario. Piñera intentó recuperar la centralidad de los temas comerciales, apoyándose en las dinámicas establecidas por la actividad y presencia de actores empresariales chilenos en los países del entorno vecinal.

---

<sup>146</sup> La intervención era parte de la Guerra Global Contra el Terrorismo y se basaba en la denominada “guerra preventiva” justificada en la falsa posesión de Bagdad de armas de destrucción masiva.

Era la fórmula para navegar en un entorno en el que la Ola rosada se había impuesto en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela y Uruguay, entre otros.

El diferendo marítimo con Perú, judicializado en el Tribunal Internacional de la Haya en el período de gobierno anterior, fue descentrado de la relación bilateral mediante la política de “cuerdas separadas”, doctrina subsidiaria de las tesis de la Paz Liberal que supone que los países de economía de libre comercio privilegian la resolución pacífica de las diferencias por los beneficios mutuos que observan en el intercambio comercial y la cooperación. Respecto de Argentina, el primer gobierno del Presidente Piñera determinó en 2012 un apoyo a la pretensión argentina en su reclamo por las Islas Malvinas. También de esta época se ensayaron las primeras críticas gubernamentales a la proliferación de iniciativas de cooperación regional.

La creación de la Alianza del Pacífico (AP) marcó un contrapunto con una región que se alineaba en torno a tres ejes: revisionista, anti-sistémico y aperturista (Briceño 2013). Respondiendo a este último modelo nació AP en abril de 2011 con el objetivo de promover la libre circulación de bienes, servicios, capitales entre Chile, Perú, Colombia y México, coordinándose subregionalmente para acceder a las dinámicas economías de la cuenca del Pacífico (Briceño 2012: 146). Algunos gobiernos de la Ola Rosada de la región interpretaron al nuevo proyecto como una conspiración neoliberal contra la integración latinoamericana reciente, una continuación del ALCA, mirada que se alimentaba desde el prejuicio anti norteamericano, y que ignoraba la fuerza de atracción que ejercen los mercados asiáticos –particularmente China y el Sudeste de Asia- sobre las economías de la AP, así como el desinterés de la potencia hemisférica por asumir todo tipo de funciones y tareas en el área hemisférica (Ardila 2015: 248). La relación de los cuatro países parte de la AP penduló entre la aquiescencia y el acomodo, con dosis de autonomía respecto de la superpotencia (Rusell y Tokatlian 2013), comprometiéndose a cooperar en una iniciativa de arquitectura ligera, transregional, e ideológicamente proliberal. Al fondo era un intento de renovar el regionalismo abierto.

Sin embargo, la estrategia requería ajustes y adiciones. Respondiendo a dicho desafío, el segundo gobierno de Michelle Bachelet profundizó al acercamiento entre MERCOSUR y AP en un giro denominado “Convergencia en la diversidad”, variante de la estrategia del regionalismo abierto, aunque reforzando la interlocución regional.

Asimismo, debió enfrentar la demanda del Estado Plurinacional de Bolivia presentada ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya con la intención de obligar a Chile a negociar una salida soberana al mar de Bolivia.

La mandataria encaró la ausencia de una ley migratoria enviando un proyecto al Congreso. El segundo gobierno de Sebastián Piñera heredó dicha discusión parlamentaria, realizando cambios al texto para conciliar su enfoque económico y securitario respecto del tema.

En la misma línea económica se elevó a la DIRECON a subsecretaría de Relaciones Exteriores, potenciando la vía fenicia en el manejo de Política Exterior. Adicionalmente la respuesta de su gobierno a la evidente sobrepoblación de acuerdos, con una geografía de 17 de acrónimos de proyectos subregionales, más el alineamiento con la nueva ola conservadora de la región, significó el abandono de Chile de UNASUR. En ello contribuyó primero la acefalía de dicha organización desde el fin de la secretaría general de Ernesto Samper el 31 de enero de 2017, más la decisión de Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú, en abril de 2018, de suspender la participación en el esquema. Su reemplazo llegó casi un año después, el 22 de marzo de 2019 cuando se celebró en Santiago la Reunión de Presidentes de América del Sur, ocasión en la que se inauguró el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) de escasa densidad estructural y organizada sobre Grupos de Trabajo en temáticas específicas. Su repertorio recogió originalmente cuestiones relativas a la seguridad: tradicional –como la defensa de fronteras y aspectos militares- y

micro -humana y multidimensional a partir de amenazas transnacionales-, más la optimización del modelo de desarrollo y la inserción internacional derivada (energía e infraestructura). A excepción de la salud, otros temas sociales que habían acompañado UNASUR, no formaron parte de sus compromisos iniciales. El Desarrollo Social, la Ciencia, Tecnología e Innovación, además de la Educación no comparecieron (Aranda y Riquelme 2019).

El otro anclaje de la política exterior, no desprovista de aspiraciones protagónicas, fue la respuesta a la crisis venezolana, que había trascendido las fronteras de Venezuela en la medida que sus efectos se dejaban sentir en otros países de la región, comenzando por su altísima migración, a menudo forzada. Desde 2014 la secretaría general y la mayoría de la OEA tomaron posición en el conflicto venezolano y en 2015 Estados Unidos implementó sus primeras sanciones a Caracas. Ante la ausencia de consenso hemisférico, las posiciones más críticas al gobierno de Maduro se organizaron en agosto de 2017 en el mecanismo de Grupo de Lima, que originalmente se orientaba a la presión para conseguir la libertad de los presos políticos venezolanos y restituir el pleno orden democrático en Venezuela. A mediados de 2018 el grupo endureció su denuncia sobre el régimen de Maduro y en 2019 se alineó, junto con 50 Estados, con el reconocimiento del líder de la Asamblea Nacional como Presidente responsable, Juan Guaidó. Se dibujó una fractura regional respecto de la aproximación a la cuestión venezolana (Aranda y Bórquez 2020). En dicha tesitura, un empresario inglés (Richard Branson) organizó en Cúcuta –ciudad colombiana fronteriza con Venezuela- el evento *Venezuela Aid Live* con el objetivo de recaudación ayuda humanitaria para ser canalizada directamente en la ocasión, desconociendo los cauces formales de toda asistencia (Cruz Roja Internacional entre otros). Este último aspecto apuntaba al móvil político de la operación: dejar al descubierto la desafección de las burocracias venezolanas al régimen oficial, si permitían el ingreso de la ayuda. El gobierno Chile se implicó directamente en la iniciativa con la presencia del Presidente Piñera en la jornada artística del acto, compartiendo escenario con los mandatarios de Colombia, Iván Duque, y de Paraguay, Mario Abdó.

Y aunque los problemas de Venezuela no se resolvieron, el episodio permite advertir el giro de estilo en la política exterior nacional al alinearse –estridentemente en el episodio de Cúcuta- en determinadas posiciones. Acorde con los tiempos de desafección al multilateralismo, Chile relativizó dicho derrotero –característico del ciclo- al decidir no suscribir el Pacto Global de migraciones de ONU ni el acuerdo de Escazú. Una diplomacia con énfasis de promoción económica, así como el compromiso con aspectos específicos del multilateralismo –como la seguridad-, sobrevivían. Sin embargo, el estallido social primero y la llegada de la pandemia después han horadado la confianza en la cooperación interestatal. La renovación de algún tipo de multilateralismo es una pregunta aún abierta.

## Conclusiones

La orientación de la política exterior chilena planteó un alto grado de continuidad producto del consenso político en el período 1990-2018, dando lugar a lo que podría denominarse una política de Estado. La Política Exterior declaró como objetivos la defensa de la democracia y los derechos humanos, la cooperación y el diálogo regional, y la participación activa en el ámbito multilateral, sin dejar de lado su legalismo histórico.

Sin embargo, el peso de los vínculos económicos fue casi absoluto, expresado en una diplomacia orientada a fortalecer la internacionalización de la economía chilena, bajo

la fórmula de un Estado Logístico promotor de la iniciativa privada más allá de las fronteras. La suscripción de TLCs se basó en la idea dominante de que para Chile la apertura comercial al mundo era irrenunciable, independiente de cualquier asimetría entre los actores, en tanto el país no podía asumir opciones de integración cerradas que dificultaran su implantación en la economía global. Sin olvidar que en un contexto de globalización cumplía también la función del reconocimiento político por los poderes internacionales, como Estados Unidos y la Unión Europea, que percibieron a Chile como un actor moderno y abierto al mundo.

Los orígenes de esta tendencia economicista hay que buscarlos en la dictadura militar que practicó una irrestricta apertura económica al mundo, única vía para romper su aislamiento político internacional. Los regímenes civiles añadieron al aperturismo la tradición de prestigio democrático institucional y el reconocimiento de los derechos humanos. El restablecimiento democrático supuso consolidar dicha apertura mediante acuerdos bilaterales y multilaterales con los principales Estados y mercados de la región y el mundo –práctica novedosa respecto al ortodoxo neoliberalismo de la dictadura-, impulsado por la estrategia del regionalismo abierto, con función de bisagra entre la orientación a mercados extra-regionales y la retórica de prioridad regional, que permitió sumarse a la tendencia dominante de libre intercambio de bienes y servicios en un contexto internacional determinado por la globalización liberal. Se pasó desde el Estado Comercial, expresión del neoliberalismo ortodoxo, a un Estado Logístico de corte proliberal, en un contexto de globalización económica y multilateralismo político.

Dicha lógica se reprodujo en la región, aunque matizada por la tradición realista en las relaciones con los vecinos del norte, lo que significó no abandonar el principio de equilibrio de poder subregional. Entre los mecanismos seguidos para alcanzar dichos objetivos estuvo la diplomacia de cumbres y la constitución de bloques subregionales e inter-regionales (minilateralismo).

El multilateralismo político, expresión del neoinstitucionalismo liberal, fue otra de la arista de la política exterior, promovido por unos decisores de tradición cosmopolita, fuertemente incididos por las coordenadas de la temprana post Guerra Fría y por la ausencia de alternativas económicas al capitalismo.

Desde esa perspectiva, el período 1990-2010 constituyó una etapa de alto perfilamiento internacional de Chile por la acción de una política exterior con énfasis económico, y una inserción preferencial en Asia Pacífico, que actuaba como pivote del modelo de desarrollo. Este aunque eliminó una parte considerable de la extrema pobreza, al tiempo que fortaleció la infraestructura nacional, ensanchó la desigual distribución del ingreso por medio de la concentración de la riqueza en grupos económicos.

La sobreoferta de proyectos de cooperación, descrito como *spaghetti bowl*, tuvo a Chile como uno de los principales referentes, que alentó una cooperación amplia, aunque con superposición y duplicación de esfuerzos en determinadas áreas, y cierta percepción externa respecto de Chile como un Estado que suscribía todos los acuerdos, aunque no siempre con profundidad relacional. Era la contracara de su “espléndido pragmatismo”

## Referencias

Alamos, Pilar. 1999. “Algunas Fuentes Históricas de la Política Exterior”. *Estudios Internacionales*, vol. 32, n°129: 9-39.

Aranda, Gilberto. 2004. *Vicaría de la Solidaridad, una Experiencia sin Fronteras*, Santiago de Chile: Ediciones CESOC.

- Aranda, Gilberto y José Morandé. 2011. "Los Derechos Humanos en la Política Exterior de Chile: Pragmatismo y énfasis multilateral". En *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, coordinado por Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, 87-121. México D.F.: ITAM.
- Aranda, Gilberto y Jorge Riquelme. 2019. "La madeja de la integración latinoamericana. Un recorrido histórico", *Documentos de Trabajo IELAT, Universidad de Alcalá*, n°129: 1-39. Acceso el 01 de noviembre de 2020. [https://ielat.com/wp-content/uploads/2019/11/DT\\_129\\_Gilberto-Aranda-y-Jorge-Riquelme\\_Web\\_diciembre-2019.pdf](https://ielat.com/wp-content/uploads/2019/11/DT_129_Gilberto-Aranda-y-Jorge-Riquelme_Web_diciembre-2019.pdf)
- Aranda, Gilberto y Alberto Bórquez. 2020. "La cuestión venezolana y la fractura del regionalismo latinoamericano". *Historia* 396, vol. 10, n°1: 33-72.
- Ardila, Martha. 2015. "La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica". *Pensamiento Propio*, n°42: 243-261.
- Bernal Meza, Raúl. 2020. *Historia de las Relaciones Internacionales de Chile. 1810-2020*. Santiago de Chile: Universidad Arturo Prat- RIL Editores.
- Briceño, José. 2012. "La viabilidad de un naciente bloque regional". En *El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional*, editado por Martha Ardila, 135-137. Bogotá: Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana.
- Briceño, José. 2013. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional de América Latina". *Estudios Internacionales*, n°175: 9-39.
- Colacrai, Myriam y María Elena Lorenzini. 2005. "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de 'fuerzas profundas' y tendencias". *Confines*, vol. 1, n° 2: 45-63.
- Cervo, Amado Luiz. 2008. *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Editora Saraiva.
- Echeverría, Gloria, Francisco Orrego y Luz O'Shea. 1982. "Los intereses de Chile en el Pacífico", *Revista de Educación*, n°96.
- Escudé, Carlos. 1999. *Estado del mundo*. Buenos Aires: Espasa Calpe- Ariel.
- Di Filippo, Armando. 2015. "Enfoque temático. La política de coordinación regional. La política de integración de Chile". En *La Política Exterior de Chile de 1990 a 2009. Del aislamiento a la integración Global*, vol. 2, editado por Mario Artaza y César Ross, 231-249. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Fraser, Nancy. 2008. *Escalas de Justicia*, Barcelona: Herder.
- Fuentes, Cristian. 2014. "La política exterior de la transición chilena desde sus fuentes internas". *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 14, n°2: 133-157.

- Fernandois, Joaquín. 2004. *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Garretón, Manuel Antonio. 2012. *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado. Los gobiernos de las concertación en Chile, 1990-2010*. Buenos Aires: Editorial Arcis-CLACSO.
- Instituto Nacional de Estadística Departamento de Extranjería y Migración. 2020. "Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2019. Informe técnico: desagregación regional y comunal". Acceso el 01 de noviembre de 2020. <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/06/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2019-regiones-y-comunas-metodolog%C3%ADa.pdf>
- Irigoin, Jeannette. 2012. "Política Exterior y Derecho Internacional". En *La Política Exterior de Chile de 1990 a 2009. Del aislamiento a la integración Global*, vol. 1, editado por Mario Artaza y Cesar Ross, 187-201. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Manning, Bayless. 1977. "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals". *Foreign Affairs*. vol. 55, n°2: 306-324.
- Medina, Cristian y Gustavo Gajardo. 2019. "Chile y el amigo alemán. El Caso Honecker. 1991-1994: Tensiones en la temprana Posguerra Fría". *Cuadernos de Historia*, n°50: 135-168.
- Nolte, Detlef. 2018. "Latin America: crisis of regionalism versus advancement of economic integration", *International Trade Forum, The Quaterly Magazine of International Trade Center*. 18-19. Acceso el 01 de noviembre de 2020 <http://www.tradeforum.org/news/Latin-America-crisis-ofregionalism-vs-advancement-of-economic-integration/>
- Norambuena, Carmen, Bernardo Navarrete y Rodrigo Matamoros. 2018. "Entre continuidades y rupturas, mejor la continuidad. Política migratoria chilena desde comienzo de siglo XX". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n°34: 217-237.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2010. Perspectivas, Proyecciones y Desafíos de la Política Exterior de Chile. *Estudios Internacionales*, n°166: 173-179.
- Muñoz, Heraldo. 1984. "Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno". En *América Latina: políticas exteriores comparadas*, compilada por Juan Carlos Puig. Buenos Aires: GEL.
- Portales, Carlos. 2011. "Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global". *Estudios Internacionales*, n°169: 171-195.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level". *Games. International Organization*, vol. 42, n°3: 427-460.

- Rodríguez, Isabel y Carlos Pressacco. 2005. "Chile y los procesos de integración regional en América Latina: su asociación con el MERCOSUR". *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 7, nº1: 85-108.
- Rosencreace, Richard. 1987. *La Expansión del Estado Comercial*. Madrid: Alianza.
- Rosenthal, Gert. 1993. "Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico". *Estudios Internacionales*, vol. 26, nº101: 74-88.
- Ross, César. 2005. "Chile en la doble asimetría: ensayo sobre política nacional" en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 2005, vol.7, nº1: 109-139.
- Ross, César. 2006. "Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet". *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, nº2.
- Rusell, Roberto y Juan Tokatlian. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, nº104.
- Quezada, Abraham. 2010. "Inserción Internacional de Chile en la Post-Guerra Fría. Concertación política e integración económico-comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)". *Enfoques*, vol. 7, nº13: 119-134.
- Sánchez, Walter. 1977. "Tendencias sobresalientes de la Política Exterior Chilena". En *Ciento cincuenta años de la Política Exterior Chilena*, editado por Walter Sánchez y Teresa Pereira, 374-415. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile – Editorial Universitaria.
- Sunkel, Osvaldo. 1998. "Desarrollo e Integración. ¿Otra oportunidad para una promesa incumplida?", *Revista CEPAL*, edición especial: 229-241.
- Van Klaveren, Alberto. 1984. "El análisis de la política Exterior latinoamericana. Perspectivas teóricas". En *Entre la autonomía y la subordinación. Política Exterior de los países latinoamericanos*, tomo 1, editado por Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, 14-49. Buenos Aires: GEL.
- Van Klaveren, Alberto. 1998. "Inserción internacional de Chile". En *Chile en los noventa*, editado por Cristián Tolosa y Eugenio Lahera, 117-160. Santiago de Chile: Presidencia de la República.
- Van Klaveren, Alberto. "La crisis del multilateralismo y América Latina". *Análisis Carolina*, nº10. Acceso el 01 de marzo de 2020. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf>
- Zürn, Michael. 2014. "The politicization of world politics and its effects: Eight propositions". *European Political Science Review*, vol. 6, nº1: 47-71.

## VI.2 Chile en América Latina. Gabriel Gaspar.

¿Cuál es la relación de Chile con la región latinoamericana? ¿Qué objetivos nos proponemos a este respecto? ¿Tenemos una estrategia de largo plazo en este tema? ¿Cuál ha sido la trayectoria en democracia? Estas son algunas de las interrogantes que nos planteamos analizar en este ensayo, advirtiendo que la reflexión se concentra en el actuar de Chile en la región desde el retorno a la democracia, es decir, desde 1990. Esta reflexión no considera a los países miembros de la OTAN (EE.UU. y Canadá). Respecto al Caribe, toma nota de que la vinculación preferente se ha dado con un grupo reducido de países (Cuba, Haití, Dominicana).

### Los inicios

El punto de arranque, 1990, era desolador para la diplomacia chilena. Los 17 años de Pinochet aislaron a Chile internacionalmente. La mayor parte de Europa y del mudo occidental, el antiguo bloque de países socialistas, las principales potencias mundiales, buena parte del mundo de los No Alineados, eran críticos de Chile. Los escasos aliados en esa época eran Sudáfrica del apartheid, Israel y Paraguay. Chile era condenado sistemáticamente todos los años en la ONU por violaciones a los derechos humanos. A cambio, durante los 17 años de Pinochet, Chile desplegó una activa colaboración con los regímenes afines en la región, desde la Operación Cóndor hasta apoyos más discretos a las FF.AA. centroamericanas durante sus crisis. El atentado contra el excanciller Letelier terminó por deteriorar las relaciones con Estados Unidos. Chile tenía malas relaciones con la mayoría de las potencias mundiales a finales de los ochenta. Sufrimos desde embargos en venta de armas hasta periódicas condenas diplomáticas.

En particular en América Latina, a fines del siglo pasado el régimen militar venía en retroceso diplomático. El retorno democrático se imponía en la mayoría de los países sudamericanos al tiempo que, en Centro América, las guerras civiles concluían y la paz se abría paso con fórmulas democráticas y electorales que superan en gran parte a los antiguos regímenes oligárquicos.

Pero no todo el aislamiento en la región provenía de la política. Contribuía a ello la visión del oficialismo pinochetista de que Chile era: “una buena casa en un mal barrio”. Además de la arrogancia infinita de la afirmación, se trataba de una excelente consigna para aislarnos en la región.

Pero 1990 también fue una coyuntura extraordinaria en el plano internacional: se acababa la Guerra Fría y asistíamos a los primeros pasos de una sustancial revolución científico-técnica –aún en curso- que modificó sustantivamente las formas productivas y de circulación, penetró en la vida cotidiana de millones cambiando nuestros hábitos vía la explosión informática y digital con todas sus consecuencias.

En este contexto, la naciente democracia se propuso una política exterior que buscaba “reinsertar a Chile en el mundo”. Algo indispensable en los tiempos globales que se vivían, que encontró un espacio favorable en la inmensa mayoría de las naciones y en los diversos organismos internacionales. Fue un doble movimiento, Chile quería recuperar su posición internacional pre-dictadura y la mayoría del mundo quería apoyar a la democracia chilena.

De esta forma, progresivamente la diplomacia chilena se fue incorporando a diversos foros multilaterales: al entonces llamado Grupo de Río, en Naciones Unidas pasó a ser un miembro activo y no un país investigado. Buscó acercarse al entonces naciente

MERCOSUR y también a la Unión Europea. Al mismo tiempo, inició un activo relacionamiento con los países del Asia Pacífico. El retorno democrático fue un buen momento para nuestra diplomacia, para la proyección global de Chile, incluido su vínculo con América Latina.

## Los desafíos de Chile con América latina.

Pese a este inicio promisorio, es posible sostener que poco a poco, la relación con América latina se fue ralentizando. En este periodo hemos tenido puntos altos y otros muy bajos. Así como protagonizamos capítulos novedosos en materia de seguridad colectiva (Haití), también hemos participado en bochornos como el de Cúcuta. A su vez, hemos vivido capítulos conflictivos con Perú y Bolivia. En materia económica, las empresas chilenas se despliegan por América del Sur en especial, mientras que empezamos a experimentar una fuerte inmigración norte-sur.

¿Cómo explicar tantos vaivenes? ¿Cómo enfrentamos tantos cambios? En el presente ensayo no pretendemos agotar la relación de Chile con la región latinoamericana. Hemos optado por asumir una mirada retrospectiva más que una cronológica, tratando de identificar los principales desafíos que se han presentado con persistencia en estas décadas y que explicarían estos virajes, especialmente en los últimos años. Decisiones tan disímiles revelan la existencia de diferentes enfoques. ¿Son expresión de la diversidad al interior de la diplomacia o de la sociedad chilena? ¿O de ambas?

De una manera hipotética, se sugiere que al interior de la sociedad chilena (especialmente en sus elites) persiste una diversidad de miradas sobre la región y el consecuente rol de Chile en ella.

Esta diversidad de opiniones radicaría especialmente en tres grandes temas:

1. El dilema entre la excepcionalidad y la vecindad. La isla o el vecino.
2. La búsqueda de integración al Primer Mundo vs la prioridad latinoamericana.
3. La relación vecinal.

Trataremos de dar una visión holística a estos desafíos.

## Chile: ¿una excepción en América latina?

Existe una percepción en sectores de las elites chilenas en relación a América latina que subraya su excepcionalidad. Chile sería diferente al resto de los países de la región. La fundamentación estaría basada en el corto período de anarquía que siguió a la independencia de España, a diferencia de la mayoría de las otras naciones. Así mismo, se destaca su temprana organización institucional. Las victorias militares del siglo XIX corroborarían esta tesis.

Como correlato de esta percepción, la prioridad fue siempre el hemisferio norte, Europa inicialmente, para posteriormente incluir una estrecha relación con los EE.UU. Ya señalamos anteriormente, que esta percepción perdura hasta la fecha, lo refleja la

afirmación de Sebastián Piñera, pocos días antes del estallido social de octubre del 2019, cuando sostuvo que Chile “era una isla en América Latina”.

Sin embargo, en esta visión se soslaya que Chile desde su independencia, mantiene una matriz económico-productiva similar al resto de los países de la región. En efecto Chile mantuvo hasta mediados del siglo pasado una matriz agrario – minera exportadora, al igual que la mayoría de América Latina. Su configuración social compartió con la región la existencia de una oligarquía propietaria de la tierra aliada de los grandes propietarios mineros. Sociedades marcadas por una débil cohesión social y grandes desigualdades. Esta matriz exportadora, sustentada en productos mineros y alimenticios en especial, ha sufrido cambios en las últimas décadas, pero sigue marcando el perfil de la economía chilena.

En cambio, si es posible observar una diferencia en el plano de la “superestructura”. Chile, junto a Uruguay y Costa Rica constituyen un grupo de países que lograron estructurar un Estado con capacidad de controlar su territorio. A lo largo del siglo XX diversos sectores sociales, mediante sostenidas movilizaciones de variada índole se fueron incorporando paulatinamente al proceso de elección de autoridades y representantes (trabajadores sindicalizados, sectores medios, sufragio universal, voto femenino, campesinado). Un Estado con un progresivo equilibrio de poderes rigió hasta 1973.

En esta mirada, la excepcionalidad chilena radicaría más bien en su proceso de inclusión (muchas veces a contrapelo de las elites). El desarrollo de las capas medias urbanas, vía la masificación de la educación pública sería causa y consecuencia de este proceso. La masificación de hábitos cívicos en vastos sectores de la población también es un rasgo del Chile en el siglo XX, una hipótesis de lo anterior lo representaría el temprano y extendido Servicio Militar por el cual pasaron decenas de miles de jóvenes chilenos y que habría moldeado una suerte de cultura organizacional en la cual se destacan los valores de la disciplina junto a comportamientos afines: las órdenes se cumplen, la autoridad se respeta, la explicación agrava la falta y la posición se mantiene.

En cuanto a la base económica, Chile, luego de la bancarrota del modelo exportador basado en el salitre, adoptó, junto con la mayoría de los países sudamericanos y México, un proceso de desarrollo de su mercado interno y de una incipiente integración regional. Eran los convulsionados tiempos de la guerra planetaria con su desenlace. De la mano de organismos como CEPAL, ALADI y el Pacto Andino, contribuimos a dar forma al periodo más intenso de integración que haya vivido la región.

Por cierto, ese proceso de “sustitución de importaciones” tenía limitaciones que se hicieron ostensibles en el tiempo, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado cuando la economía global entró progresivamente en un arrollador proceso de internacionalización de la mano de grandes corporaciones. Cabe advertir que, para sectores del pensamiento económico liberal, este proceso de industrialización constituirá la madre del cordero del subdesarrollo al implantar “una desviación de mercados” con sus consecuencias.

El golpe de estado de septiembre del 73 cambió radicalmente tanto la “superestructura” como el manejo de la economía. Los gobernantes chilenos adhirieron a un pionero proceso de privatización y desregulación aprovechando el monopolio de poder del que disponían. Ese proceso dio fin a la participación nacional en la integración latinoamericana, pero fue más allá.

Los intelectuales del nuevo modelo se transformaron en el batallón de choque del liberalismo extremo en el continente. Sumemos que a los cambios productivos se agregó luego la desregulación de servicios como educación, salud, previsión junto a su correspondiente privatización, comprobaremos que allí se sentaron las bases de la profunda inequidad social que caracterizó al “modelo chileno”. Fue el momento de mayor expansión de la tesis de la “excepcionalidad chilena” respecto al continente. En esos días

también se acuñó el destino manifiesto, según el oficialismo de entonces, Chile le decía “adiós a América latina”.

El retorno a la democracia no cambió en lo fundamental el modelo económico social, pero sí introdujo importantes aspectos sociales a la gestión del Estado. Vía presupuesto fiscal una cuota importante de los recursos se redirigieron a políticas destinadas a abatir la pobreza (cerca de un 40% en 1990) hasta hacerla bajar a poco más de un 10% a inicios de siglo. Asimismo, la férrea defensa de la democracia como consenso básico de la sociedad se expandió a doctrina diplomática como lo reflejó la Carta Democrática de las Américas firmada el 2001. En su gestación estuvo la mano activa de la Cancillería chilena. El “modelo chileno” se blindó con logros sociales y políticos en los primeros años de la era democrática. Demás está decir que, una parte importante del empresariado, de sus intelectuales, el control de los principales medios y una cierta fascinación sobre sectores de la tecnocracia de la Concertación oficialista entonces, se ufanan de esta estrategia. Aunque el discurso de la excepción se atenuó, persiste en sectores importantes de la elite.

El crecimiento económico experimentado en la década de los noventa, el orden macroeconómico alcanzado (inflación controlada e incluso una inédita reducción de la deuda pública, crecimiento de la inversión externa) acrecentaron la imagen del “modelo” y redujeron el riesgo país. Unido a una sostenida apertura económica que buscó consolidar acceso a los principales mercados por la vía de acuerdos de libre comercio, conformó la imagen de un país pequeño pero globalizado, audaz, ordenado y a la vez competitivo. La “isla” vivía sus mejores días.

No es el ánimo de este corto ensayo juzgar la eficacia histórica del “modelo chileno”. Nos interesa en especial resaltar que sirvió de refuerzo a la corriente socio-cultural que percibe a Chile como una excepción en la región (“los ingleses de Sudamérica”) y como ello se proyectó en la visión de América latina y en las prioridades de política exterior. Agreguemos que esta visión se anida de preferencia en los sectores conservadores de la sociedad, pero no exclusivamente.

Cabe agregar que en el otro extremo del arco ideológico ha existido siempre una visión algo romántica del latinoamericanismo. Acuñada en la gestación de nuestras respectivas independencias, y en la eficaz alianza anticolonial contra España, siempre ha estado presente en nuestra región con diversos énfasis. Agrietada por la consolidación de los Estados Nacionales, subsiste con fuerza en especial en los sectores ideológicamente más a la izquierda.

Entre ambas posiciones se desarrollan diversas opiniones, algunas hacen más énfasis en la estrategia económica y otras privilegian la dimensión de seguridad. Una peculiar síntesis es la que emana del excanciller Gabriel Valdés de quien podría decirse – según opinión de su hijo, el también excanciller Juan Gabriel Valdés- era un “nacionalista latinoamericanista”.

## ¿Integración al Primer mundo o prioridad latinoamericana?

Como se señaló, un aspecto vital de la proyección internacional de un Estado es su vinculación con la economía global, pero para no sobredimensionar, reconozcamos que esa prioridad coexiste con la dimensión de paz y seguridad. Ambas son vitales, más aún en tiempos en que lo internacional muchas veces tiene grandes repercusiones en lo doméstico.

En términos comerciales, desde hace mucho la vinculación de Chile, al igual que América Latina, se basa en la exportación de materias primas y alimentos. Desde ese punto

de vista, la propia naturaleza de la canasta exportadora se orienta hacia el Primer Mundo. Además, muchos países latinoamericanos producimos lo mismo y eso limita el intercambio. Eso no ha cambiado en las últimas décadas, lo que ha emergido con fuerza es que a raíz del incremento de “las fuerzas de la excepcionalidad”, desde fines del siglo pasado se instaló en el debate la pretensión de que Chile ingresara al mundo desarrollado.

Aclaremos, que Chile o cualquier país se proponga derrotar al subdesarrollo e ingresar al Primer Mundo es una gran aspiración. En los tiempos recientes hemos sido testigos de cómo países que estaban en similares o peores condiciones que las nuestras a mediados del siglo XX, han logrado esta meta. Corea del Sur para nombrar uno de los casos más interesantes. Por tanto, no se cuestiona la pretensión.

Se trata de fomentar una mirada más tranquila (despojada de exitismos coyunturales) sobre el tema y analizar si para lograr esa meta, Chile necesitaría diferenciarse del resto de los países latinoamericanos.

En la vereda contraria al excepcionalismo se argumenta la necesidad actuar en bloque. Aludiendo en especial a la escasa estatura estratégica del país, asumiendo un panorama internacional cada vez más globalizado e interdependiente. Por tanto, la asociación y coordinación con la región sería un requisito básico para poder desenvolverse con algún grado de éxito en las aguas internacionales. En especial se trataría de buscar la mejor coordinación con Brasil y México, dada la dimensión de sus economías y su peso en la arena internacional.

Esta tensión ha persistido con regularidad en la diplomacia chilena, con momentos de predominio de unos y luego de otros. Para no ir muy lejos, en la fase de sustitución de importaciones enfatizamos el perfil integracionista (ALALC, Pacto Andino) para en tiempos de Pinochet pasar al liberalismo extremo. En tiempos de democracia la discusión al inicio se dio en torno a con quien negociar los primeros acuerdos de libre comercio: si EE.UU. o el naciente MERCOSUR. Es claro cual se impuso, y esa línea también se dio el Acuerdo con la UE, donde es justo reconocer, no se redujo a temas económicos–comerciales, sino que agregaron hasta mecanismos de diálogo político.

Lo que es evidente es que la relación de Chile con América latina va más allá de lo económico comercial, sin negar la importancia de este factor, que muchas se soslayan en las miradas de los “excepcionalistas”. En ese sentido, la experiencia histórica muestra que ningún país se desarrolla si predomina la inestabilidad en su entorno. Por tanto, priorizar la estabilidad en el barrio sería una condición coadyuvante a los esfuerzos de desarrollo.

Consecuencia de ello debería ser un decidido apoyo de Chile a todas las iniciativas que aporten a la estabilidad y fortalecimiento institucional de la región (como fue el caso de MINUSTHA y el acompañamiento al proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC). Todo esto vale en especial para el tema que analizaremos luego: la relación vecinal.

La búsqueda de un entendimiento privilegiado con países desarrollados tiene además de lo comercial, repercusiones positivas en otros ámbitos. Permitiría igualar “hacia arriba” diversos estándares, como los referidos a normas de protección del medio ambiente, laborales y de inclusión. Por cierto, ello es muy positivo si a la vez se acompañase de un esfuerzo por la mejor concertación posible con los países del barrio.

Un tema no menor, que a veces el ideologismo no permite ver, es el amplio espacio que tiene la economía chilena para relacionarse en la región. Según datos de la Subsecretaría de Relaciones Económicas, “entre 1990 y diciembre del 2019 la inversión en el exterior alcanzó US \$128.832 millones”. En el documento se advierte que esa inversión se localiza en más de 60 países, pero se destaca a su vez que alrededor de un 80% se localiza en países sudamericanos (Brasil, Perú, Colombia, Argentina).

Poco ayuda a una reflexión serena, la contaminación ideológica que se produce en este tema. En sectores conservadores la opción primermundista sería intrínsecamente

positiva para Chile, olvidando que a veces se trata de inversiones extractivistas que plantean severos desafíos de sustentabilidad o de capitales de difuso origen. En la vereda contraria, predomina la presunción que “del norte” habría que defenderse siempre, y los aliados naturales serían los de la región.

Este debate no está para nada agotado en las elites chilenas y, por el contrario, produce todo tipo de cruces: empresarios que invierten exitosamente en América latina, al punto que subordinan toda la política exterior al cuidado de dichas inversiones (recordemos el episodio de las “cuerdas paralelas”). En el otro extremo emergen cíclicamente todo tipo de utopías, como la pretensión de crear Fuerzas Armadas Sudamericanas.

Una variante más complicada es la confusión entre Estado y Gobierno en materia de política exterior. Como es universalmente aceptado, esta última es por esencia una política suprapartidaria, de carácter nacional, susceptible de sostenerse en el tiempo, independiente de las preferencias ciudadanas que expresa cada gobierno. Las relaciones diplomáticas que Chile sostiene son relaciones con Estados y no con Gobiernos.

Este principio tan básico y necesario, ha sido transgredido, especialmente cuando se adoptan criterios ideológicos para definir la política exterior del país. Los 17 años de Pinochet fueron una expresión extrema de un enfoque ideológico en materia diplomática. Pero no es el único caso de los últimos tiempos.

En la actual administración de Sebastián Piñera, Chile distorsionó por completo su diplomacia especialmente en sus dos primeros años, cuando designó a Roberto Ampuero como Canciller. Entre otras acciones, la diplomacia chilena intentó colocarse a la cabeza de la oposición internacional al régimen de Nicolás Maduro. En esa línea adhirió al llamado Grupo de Lima y respaldó sin inhibiciones a la oposición venezolana. Pero el posicionamiento de la Cancillería chilena en tiempos de Piñera II fue más allá, porque tomó parte activa en acciones de política interna venezolana. Incluidos los sucesos de Cúcuta donde abiertamente se convocó a las FFAA venezolanas a que depusieran a su gobierno.

Venezuela no es un país con el cual tengamos hoy una relación estrecha, la agenda bilateral es escasa, el intercambio económico casi inexistente. ¿Cuál fue la razón para este empeño? Una hipótesis sería la política interna: el tema Venezuela, al instalarlo en la opinión pública chilena, permite exacerbar divisiones al interior de la oposición a Piñera: la Democracia Cristiana y el PPD condena al régimen de Maduro mientras los comunistas lo defienden, asimismo permite instalar una controversia dentro del Frente Amplio y del propio PS. En suma, la “prioridad venezolana” permitiría dividir a la oposición. Agreguemos una presencia desproporcionada en los medios de esta política.

Aclaremos que junto a esta retórica y a sus diversas acciones comunicacionales (incluida la presencia del presidente en la frontera colombo-venezolana), el Gobierno de Chile reconoce al Gobierno de Venezuela y mantiene relaciones diplomáticas, frías, pero las mantiene. Después de culminar el periodo del último embajador, nuestra misión en Caracas es atendida por un Encargado de Negocios. En Santiago reside (y se le reconoce) un embajador venezolano. Recordemos además que en tiempos de Piñera I, Chile y Venezuela mantuvieron relaciones normales, incluida la presencia y guardia de honor que Piñera rindió en el funeral de Hugo Chávez.

Esta confusión entre Estado y Gobierno, o el uso de las relaciones internacionales para fines de política interna, tiene también un sustrato de excepcionalismo: Chile sería diferente a los países a los que se condena, o peor aún, nuestros regímenes político, económico y social, serían superiores.

El corolario de esta política, de este auto asignado “liderazgo” sería la creación de PROSUR (en realidad un nonato multilateral). La promoción de una organización donde sólo pueden participar los gobiernos políticamente afines. Como es de público conocimiento, la adhesión de los países signatarios de PROSUR depende de los cambios políticos en cada país: el retorno del MAS en Bolivia y el ascenso del presidente Fernández

en Argentina debilitan al conato de organismo supranacional. La irrelevancia de la organización se refleja en que no fue capaz de organizar mínimos de cooperación humanitaria en tiempos de pandemia.

Esta opción de preferencias políticas e ideológicas no es nueva. Se expresó de alguna manera en la creación de la Alianza para el Pacífico, APP, promovida inicialmente para concertar el actuar de los tres gobiernos “neoliberales” de Sudamérica (el Chile de Piñera I, la Colombia de Uribe y el Perú de Alan García, y por lo mismo no se invitó al Ecuador presidido por Rafael Correa). Luego se convocó a México dado que en esa fecha gobernaba el PAN con el presidente Calderón. Sin embargo, gracias a su pragmatismo y ausencia de burocracia, el organismo ha subsistido a cambios de gobierno y ha logrado una buena acogida en diversos ámbitos.

Para quienes siguen considerando que “Chile es una buena casa en un mal barrio” –o una isla- será imposible relacionarse con América Latina sin prejuicios. Por cierto, el nivel de inestabilidad que a ratos vivimos en la región es real y preocupante, (también el nuestro), pero de allí en pensar que “huyendo hacia delante” es posible soslayar los desafíos del barrio hay mucho trecho. A su vez, la proliferación de organismos multilaterales regionales, algunos de dudosa eficacia, alimentan la pretensión del camino propio.

## Las relaciones vecinales

Dicen que el expresidente José Mujica solía repetir: “Chile es amigo de todo el mundo, menos de sus vecinos”. ¿Cuánto de cierto hay en esto? El pasado reciente es elocuente: dos demandas por temas territoriales en el siglo 21, un par de crisis prebélicas en los 70-80 del siglo pasado.

La construcción de buenas relaciones vecinales ha sido y es quizás, uno de los principales desafíos para la diplomacia chilena. En tiempos de democracia hemos vivido en este campo experiencias positivas junto a momentos críticos: la construcción de confianza mutua con Argentina, y también los ya señalados episodios con Perú y Bolivia.

En relación a los vecinos andinos, la base de las diferencias está en las heridas y desconfianzas que generó la Guerra del Pacífico. Puede parecer lejano, pero el conflicto desarrollado entre 1879-83 generó dinámicas de desconfianzas que perduran hasta la fecha. En el caso transandino, las discrepancias radicaron principalmente en disputas limítrofes.

Formalmente Chile posee tratados vigentes con cada uno de sus vecinos. De allí proviene una suerte de influjo jurdicista que a ratos se observa en la diplomacia chilena. La experiencia de los últimos años indica que, pese a esta formalidad, en las relaciones vecinales hay mucho que avanzar todavía. Bolivia, a pesar de su derrota en La Haya mantiene sus pretensiones, es más, su aspiración marítima está consagrada en la Constitución. Con Perú hemos vivido crisis recurrentes, y también periodos de tranquila cooperación. En 1978 estuvimos a horas de una guerra con Argentina. En democracia ambos países hemos implementado un sólido proceso de construcción de confianza que, si bien se ha ralentizado en los últimos tiempos, sentó las bases para una relación donde predomina la cooperación.

Es obvio que no será posible desarrollar un nuevo escenario vecinal, especialmente con Perú y Bolivia, si no se elaboran enfoques nuevos y mutuamente beneficiosos. A la vez, si no se despejan las desconfianzas. A más de 140 años del conflicto es difícil de entender por qué las heridas no cicatrizan, pero el realismo indica que, para resolver un

problema, primero es necesario reconocerlo. Lo que hay que reconocer es que existen profundas desconfianzas e incluso contradicciones entre nuestros respectivos planteos de política exterior.

En este ensayo no podemos desarrollar más esta última reflexión. La alusión a esta problemática la realizamos a fin de indicar uno de los hilos que explican la compleja relación de Chile en la región. Junto al “excepcionalismo” y la preferencia por el Hemisferio Norte (ayer occidental y hoy con un gran capítulo asiático), la complicada relación vecinal constituye uno de los principales desafíos para la diplomacia chilena y su relación con América latina.

## Lo nuevo: América latina se metió dentro de Chile en los últimos años.

¿Más o menos latino americanismo? Esta pregunta puede tener diversas respuestas en Chile. Pero en los últimos años se ha producido un fenómeno nuevo: centenares de miles de latinoamericanos inmigraron a nuestro país. Las hasta entonces uniformes calles chilenas se poblaron del colorido, la música y la diversidad que aportan miles de venezolanos, haitianos, dominicanos, colombianos, entre otros, que se sumaron a los peruanos y bolivianos que tradicionalmente han conformado la inmigración predominante.

América Latina se metió en Chile. Según informó el Subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli, a inicios de marzo de 2020 el número de extranjeros residentes en Chile asciende a 1.492.522, lo que representa un 19% más que los de 2018. Esto constituye uno de los movimientos migratorios más novedosos de la región. Tradicionalmente América latina expulsa población hacia el norte (en particular hacia EE.UU.). También tuvimos en el siglo XX una migración sostenida hacia Argentina, preferentemente de origen vecinal (Bolivia, Chile, Paraguay).

En la década del 70 del siglo pasado Chile expulsó una gran cantidad de población, por razones políticas y económicas, al igual que Argentina y Uruguay. Una parte minoritaria de ese exilio regresó. Fue una migración que se desplegó por todo el planeta. En Sudamérica, dado el predominio de dictaduras militares en esa época, fueron colonias relativamente chicas, salvo las que se alojaron en Venezuela y en Argentina. Con los años surgieron miles de familias binacionales.

Es difícil establecer una explicación uniforme para este movimiento, salvo el capítulo chileno del éxodo venezolano. En su inmensa mayoría todo indica que los migrantes llegan motivados por razones económicas y por las expectativas que le ofrecía Chile. Si bien este fenómeno experimentó un freno con ocasión del estallido social del 27/O, salvo pequeñas cantidades, no se conoce de un retorno masivo a sus países de origen. Posteriormente las restricciones que impuso la pandemia han provocado un descenso en la migración, pero es muy temprano para poder medir el impacto de la migración ilegal que se produce preferentemente por la frontera norte.

Lo cierto es que miles de familias latinas se han instalado en los últimos años, migración variopinta social y culturalmente. En el caso venezolano es posible identificar una primera oleada compuesta principalmente por inversionistas y profesionales, para posteriormente masificarse con migrantes de diversos orígenes que se instalan en servicios de todo tipo. No es descartable la existencia de organizaciones que promueven este proceso como se ha detectado en caso de haitianos y colombianos que provienen de las provincias del Pacífico Sur.

Como todo migrante, los recién llegados conforman rápidamente redes, viven lo más juntos posible y se las ingenian para reproducir su mundo culinario, musical y social. Asimismo, dan lugar a un retorno de remesas a sus familias. Es probable que la pandemia haya detenido en gran parte este proceso, pero debemos asumir que buena parte de los migrantes llegaron para quedarse y será una inyección de diversidad, multiculturalidad y natalidad a la sociedad chilena.

Mientras Chile no define con precisión cuál ha de ser su mejor proyección hacia América Latina, fue sorprendido por una súbita afluencia de inmigrantes que provenían más allá de su entorno vecinal. La “isla” empezó a ser bañada por las aguas de la migración regional.

## A modo de conclusión

En este breve ensayo hemos pretendido describir cuáles serían los nudos que dificultan, o explican, la proyección de Chile hacia América Latina. Todos se originan en gran medida en la autopercepción que sectores de las elites sostienen respecto al rol de Chile en el mundo.

Es una hermosa meta querer el desarrollo para nuestro país, pero más que arrogancia, hay que agregarle realismo y practicidad. Para hacer más atractivo a nuestro país sería del todo conveniente cooperar en la medida de nuestras posibilidades, a la creación de la mayor estabilidad posible en la región. Eso supone más equidad social, mayor colaboración en resolver los agudos temas de seguridad (cooperación policial, combate al crimen organizado internacional, entre otros) y homogeneizar normas de transparencia. Por cierto, el primer y principal aporte es ordenar la propia casa.

El ex embajador de EE.UU. en Chile, Alan Wolff, sugería que el principal producto de exportación del país en la región no era el cobre, ni los salmones, ni la fruta, ni el vino, sería su institucionalidad. Reflexionando sobre la relación de Chile–AL, sugería que un programa de cooperación en desarrollo institucional, incluso con recursos triangulares, podría contribuir recíprocamente tanto a moros como cristianos. Hay antecedentes a inicios de siglo pasado en las misiones militares y policiales que colaboraron a la organización de sus similares en Colombia, Ecuador, El Salvador, Venezuela, entre otros. En la década de los sesenta centenares de estudiantes centroamericanos se formaron en la Universidad de Chile, y son hinchas de Chile y chunchos hasta la fecha. En democracia ese impulso estatal se recuperó parcialmente, pero se puede hacer mucho más. Conforme al modelo, la asistencia a universidades chilenas se privatizó, por tanto, hoy es accesible a quienes pueden pagarla o con suerte, conseguir una beca.

Treinta años de diplomacia chilena en América latina muestran énfasis diferentes, como hemos tratado de presentar en este ensayo. También muestra que en materia vecinal Chile ha sido reactivo, refugiándose en una estrategia jurídica cuya última línea sería “la intangibilidad de los tratados”. Con resultados diversos, llama la atención que la diplomacia chilena, el Estado chileno, no haya efectuado un examen riguroso y nacional, tanto del fracaso de la llamada “estrategia de las cuerdas paralelas”, como del triunfo ante la pretensión boliviana.

Asimismo, la persistente inestabilidad en varios países de la región pareciera haber reforzado las tesis de la excepción. Se soslaya en esa mirada que el golpe de estado de 1973 y la desigualdad que explotó el 18/O nos asemejan bastante más de lo que se percibe. El correlato es un relativo desconocimiento de la región. Comparativamente se ha estudiado más el BREXIT o las elecciones en EE.UU. que el seguimiento de Brasil, México o Argentina, por nombrar algunos casos.

Sin asumir las características de nuestro entorno continental, es difícil diseñar una política regional promisoría. Pero sin romper el provincianismo tampoco será posible.

### **VI.3 Chile en el escenario regional: continuidades y nuevos tránsitos. Paz Verónica Milet**

Abordar la posición de Chile en el actual escenario regional, supone primero caracterizar a este contexto, analizando su evolución y sus principales condicionantes, para después profundizar de qué manera el país se ha insertado y se inserta en él.

Con este objetivo es que inicialmente efectuaremos una aproximación a lo ocurrido a partir de la década de los 90, rescatando las principales variables y factores que nos permitan entender el momento actual. Seleccionamos como hito los 90, pues en esos momentos se dan una serie de condiciones y desafíos comunes entre los países de la región, ya que en gran parte de ellos se había retornado a la democracia, después de períodos dictatoriales y se buscaba la superación de la crisis de la deuda externa, que suponía para América Latina una década perdida.

En este marco, además de priorizar el desarrollo de los procesos de reconstrucción a nivel nacional, las nacientes democracias enfatizaron especialmente la necesidad de rescatar los elementos en común y generar propuestas conjuntas en el ámbito regional; que además posibilitaran una adecuada inserción a nivel internacional. Es decir, enfatizar la región como plataforma de inserción política y económica.

Es así como durante este período se crearon instancias como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), se continuó trabajando en el Grupo de Río, como iniciativa de concertación política y se revitalizaron las instancias de vinculación con otras regiones; lográndose una muy efectiva etapa de construcción de institucionalidad y de reforzamiento de la integración y cooperación intra e interregional.

No obstante, al poco tiempo se empezaron a evidenciar las primeras discrepancias o diferencias fundamentales, que siguen siendo determinantes en el escenario actual; aunque en algunos casos han evolucionado hacia una mayor profundización e incidencia.

Primero, el descontento con la democracia. Cómo lo demuestran los distintos informes de Latinobarómetro, este fue aumentando de manera considerable producto de la incapacidad de gestión de los gobiernos democráticamente elegidos, las dificultades para superar los enclaves autoritarios heredados de las dictaduras y escándalos de corrupción, que involucraron las principales instituciones políticas de algunos de los países de la región.

Segundo, el cuestionamiento al modelo económico frente a las inequidades en la distribución de los recursos. En el marco de la persistencia de serios déficits estructurales, se plantearon dos escenarios: o mantener la lógica de priorizar el libre mercado u optar por una mayor participación del Estado. Es así como se exploraron en el marco del progresismo alternativas hacia la implementación de un Estado bienestar, pero en general los avances alcanzados desde esta perspectiva fueron limitados.

Tercero, las divergencias respecto a qué tipo de vinculación establecer con Estados Unidos. Mientras unos países optaron por limitar la capacidad de intervención de este país, pero negociaron tratados de libre de comercio con él; otros generaron propuestas alternativas, anti libre comercio y antihegemónicas, como el ALBA que surge como una iniciativa contraria al Gran Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la principal propuesta de Estados Unidos hacia la región post década de los noventa y que sólo después del fracaso de la iniciativa estadounidense, pasa de autodenominarse alternativa a definirse como una alianza.

Estos tres elementos diferenciadores son las piedras angulares de cosmovisiones contrapuestas sobre las determinantes del escenario internacional, como insertarse en este y finalmente hacia dónde avanzar a nivel regional, con qué prioridades, con qué alianzas.

El choque entre estas distintas visiones se agudiza ante la emergencia de la denominada marea rosada, bajo el liderazgo bolivariano del ex Presidente venezolano Hugo Chávez y se expresa a grosso modo en una distribución política en tres sectores: la izquierda bolivariana, con una lógica refundacional y con una visión contrahegemónica (de la que forman parte Venezuela, Bolivia y Cuba entre otros); una izquierda más moderada, que no marca una posición alternativa frente a Estados Unidos (Chile, Argentina y Brasil) y tercero la centroderecha, que en ese momento era minoritaria.

Las discrepancias entre las diferentes posiciones ideológicas se hicieron patentes en diferentes instancias, como en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (2005), cuándo fracasa el ALCA y en la Cumbre Extraordinaria de UNASUR, en Santiago el 2008, en la que a partir de la convocatoria de Michelle Bachelet, se abordó la crisis interna de Bolivia. Hugo Chávez quiso que la reunión se hiciera referencia a una posible interferencia de Estados Unidos en el conflicto, lo que fue descartado por Brasil, demostrándose las visiones contrapuestas de los liderazgos imperantes en ese momento en América Latina. Estas contraposiciones respecto a los desafíos regionales fueron siendo cada vez más evidentes, especialmente a partir de los nuevos recorridos ideológicos que ha experimentado América Latina en la última década.

Nuevos tránsitos en que se evidencia el debilitamiento del eje bolivariano, por la muerte de Hugo Chávez; pero también por la incapacidad de los líderes que lo acompañaban de consolidar un liderazgo similar al de él y mantener el proceso. Más allá de las falencias de Nicolás Maduro para alcanzar el nivel de legitimidad de Chávez, tanto a nivel interno como entre sus pares; gobernantes como Rafael Correa y Evo Morales tampoco pudieron permanecer en el poder. En contraposición emergieron nuevos gobiernos de centroderecha y algunas expresiones más extremistas, como la de Jair Bolsonaro en Brasil.

La mayor diversificación política generó un incremento de la polarización, que se expresa en distintas áreas, como por ejemplo en la incapacidad de llevar adelante proyectos conjuntos y en la falta de una visión común respecto a algunas de las principales crisis regionales, como la de Venezuela. Estas diferencias han repercutido en la erosión del multilateralismo regional, especialmente en las propuestas generadas a partir del año 2005, en una etapa que algunos académicos como José Antonio Sanahuja definieron como el período post liberal y que en esencia hacía referencia a una mayor presencia estatal, a la priorización de la agenda política y a la utilización de la dinámica comercial como instrumento para alcanzar una integración más profunda, con el objetivo de generar iniciativas que posibilitaran una mayor autonomía frente a lo que se definía como un alejamiento de Estados Unidos de la región.

En este marco es que surgen iniciativas como UNASUR y CELAC, que lograron rescatar una identidad propia, articularon distintos niveles de institucionalidad y se constituyeron en representantes de la región a nivel internacional en el diálogo por ejemplo con actores como Estados Unidos, la Unión Europea y China y que hoy están en etapa de inacción o de franco declive; pues además de la falta de una visión compartida, se evidenció carencia de voluntad política y la opción por un regionalismo ligero, con bajos niveles de institucionalidad.

Los intentos por generar alternativas o iniciativas paralelas han sido limitados. Es efectivo por ejemplo que la Alianza del Pacífico es una propuesta dinámica y reconocida a nivel internacional, pero en esencia es una instancia fundamentalmente de cooperación comercial, que sólo abarca a cuatro países de la región.

Por otra parte, frente al declive de espacios como UNASUR, algunos países de América Latina optaron por crear una iniciativa como PROSUR, que es una instancia de diálogo y concertación, pero con muy bajo nivel de institucionalidad y que es muy cuestionada respecto a su capacidad de proyección.

En este contexto de debilidad de las propuestas de integración y cooperación regional y de incremento de la polarización, es que se produce la pandemia del COVID-19, quedando en evidencia la falta de articulación de la región. En esencia se ha priorizado el unilateralismo frente al multilateralismo y el aislamiento y la competencia versus la cooperación. La cohesión que se evidenció en otros episodios de la historia latinoamericana reciente no se constataron frente esta crisis de carácter multidimensional. Las instituciones existentes a nivel regional fueron incapaces por ejemplo de coordinar el cierre de las fronteras o generar procesos conjuntos de adquisición de vacunas.

## Chile y América Latina

Abordar la relación de Chile y América Latina supone aproximarse a una serie de supuestos y conceptualizaciones ampliamente extendidas, para contrastarlas con lo que ha ocurrido en la práctica y con lo que se ha establecido a nivel de política exterior, fundamentalmente desde los 90 hasta la actualidad.

En este proceso, hay dos elementos centrales, sin los cuales no se puede entender la evolución de la vinculación de Chile con la región en que está inserto; primero la noción de Chile como país isla y segundo, la idea de que existe un “modelo chileno”, de transición a la democracia y de desarrollo económico exportable.

Lo primero se manifiesta en la perspectiva de que estamos aislados por la presencia del desierto en el norte, de la cordillera en el este, del Océano Pacífico en el oeste y los Hielos Continentales en el sur. Estas barreras geográficas, de acuerdo a concepciones profundamente arraigadas nos permitían ser y no ser; en esencia ser parte de una región cuando así lo queríamos y en las condiciones impuestas por nosotros y a la vez no ser, cuando queríamos establecer límites frente a indicadores de inestabilidad en la región.

La segunda concepción se manifestó prioritariamente a partir del retorno a la democracia, por las condiciones en que se pactó este tránsito político y también por el contexto económico favorable— respecto a otros países de la región— en las que el gobierno de Patricio Aylwin asumió el poder.

No obstante, en este artículo pretendo desmitificar estas dos nociones y ahondar en la relación de Chile con América Latina en torno a cuatro ideas centrales:

- La existencia de una prioridad latinoamericana y vecinal en la política exterior chilena, que no siempre se constata en la práctica; ya que en varias oportunidades este país ha debido enfrentar la idea de “el mejor alumno, pero no el mejor compañero”.
- La persistencia de una serie de dificultades comunes con los países de la región, que dan cuenta de un país efectivamente inserto a nivel regional.
- La existencia de una serie de desafíos de carácter transnacional, que evidencia la imposibilidad del aislamiento.
- La incapacidad de abordar a Chile como un modelo, por dos motivos centrales. Primero, el cuestionamiento interno que existe al proceso desarrollado desde el retorno a la democracia y segundo, por la especificidad de cada uno de los países, que cuestiona la aplicabilidad de determinados principios o políticas.

## Comunalidades y contradicciones en el retorno a la democracia

Al iniciar su mandato Patricio Aylwin, se establecieron de alguna manera las bases de lo que sería la relación con la región durante el período de permanencia en el poder de la Concertación por la Democracia, es decir la prioridad latinoamericana y vecinal, aunque eso no suponía abandonar la búsqueda de una inserción mayor y una proyección hacia otras regiones.

En este contexto, es que asumieron los elementos en común existentes con los países de la región, para profundizar posibles espacios de vinculación con estos. Además del retorno a la democracia post dictaduras, otros elementos compartidos eran las consecuencias de la denominada década perdida, la crisis de la deuda en América Latina- en un marco donde la mayoría había optado por la aplicación del modelo neoliberal- y el aislamiento generado por algunas de las principales potencias a nivel mundial, para presionar a los países de la región hacia un retorno a la democracia.

En este marco, los noventa supusieron importantes desafíos, dentro de estos cabe destacar: la reconstrucción democrática y la reconciliación, el fortalecimiento de los vínculos regionales – a través de la generación de nuevas iniciativas o el reforzamiento de las ya existentes-y el desarrollo de instancias de reinserción a nivel internacional.

A partir de estos elementos comunes y tareas a desarrollar, es que desde Chile se delinean los pilares de su vinculación con América Latina, primero centrándose en la democracia como factor de cohesión. Durante este período Chile fue sede de encuentros del Grupo de Río y de la OEA, en los que la temática central fue el fortalecimiento de la democracia.

Los otros dos pilares fueron el reforzamiento de la diplomacia presidencial – a partir del fuerte respaldo que generaba el mandatario demócrata cristiano a nivel regional e internacional y la suscripción de acuerdos comerciales de alcance diverso.

No obstante, en este escenario propicio a una más nutrida vinculación, hubo dos evidencias de dificultades con la región, de elementos que dan cuenta de contradicciones. Mientras desde Chile se articulaba una alianza con Argentina y Brasil, se rechazaba asumir una participación plena en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) argumentando oficialmente que la apertura unilateral chilena era mayor a la que se proponía alcanzar esta iniciativa, que consideraba el establecimiento de un arancel externo común. Sin embargo, extraoficialmente se hablaba de una supuesta desconfianza chilena frente a la estabilidad de las economías argentina y brasileña.

El otro ámbito en el que hubo reveses fue en la relación con los países vecinos del norte. Con los que en general se evidenció la presencia de dos agendas, que avanzaban a velocidad diferente. Por un lado, la de la herencia histórica que permanentemente mostraba retrasos y por el otro, la agenda de los nuevos temas, prioritariamente comercial, que avanzaba con mayor celeridad.

Es esta la base de los cuestionamientos que en ese momento se plantearon respecto a la política exterior chilena hacia la región. La pregunta central que se formulaba era ¿Cómo se puede tener una prioridad latinoamericana y vecinal y no lograr superar los resabios de la herencia histórica con los vecinos del norte?

## Prioridad comercial y aumento de la polarización regional

Al asumir el presidente Frei se planteó una nueva confrontación en la gestión de la política de Chile hacia la región y que hacía referencia a una disputa interna -pero que se proyectaba a nivel regional- entre la política exterior comercial y la política exterior política. A pesar de establecer continuidad a nivel de prioridades, la centralidad estuvo inicialmente en la suscripción de un tratado con actores que mayoritariamente no eran parte de la región, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). A tanto llegó el énfasis en este acuerdo, al que se destinaron gran parte de los recursos de Cancillería, que en ese momento se habló de una “naftalización” de la política exterior chilena. Sólo después de que fracasó la opción de incorporarse como cuarto miembro a ese tratado, se redefinieron las prioridades de la agenda exterior del país.

En este escenario, las señales hacia la región provinieron fundamentalmente de la decisión de incorporarse como miembro asociado al MERCOSUR- sin adoptar el arancel externo común- y de la suscripción del Acta de Ejecución de 1999, que resolvía los puntos pendientes del Tratado de 1929, que abordaba la vinculación entre Chile y Perú post Guerra del Pacífico.

No obstante, persistían las dificultades y los déficits en la relación con una región que incrementaba su polarización. En este contexto, las dificultades de Chile se hicieron evidentes durante la detención de Augusto Pinochet en Londres. Pese a los esfuerzos del gobierno chileno en su conjunto, la permanencia del exdictador en Gran Bretaña se extendió por 503 días.

¿Por qué no se consiguió un retorno más acelerado? Precisamente por el cuestionamiento que existía a nivel internacional respecto a la transición a la democracia chilena- a partir de la persistencia de enclaves autoritarios- y a las dificultades experimentadas por la diplomacia política, que no había avanzado a la misma velocidad que la diplomacia económica. En esencia no había logrado transmitir a nivel internacional la certeza de que internamente existía la posibilidad de juzgar a Pinochet, tal como se realizaría en otros países.

Al asumir el gobierno Ricardo Lagos el desafío era mayor. No sólo avanzar en la política exterior diseñada, que mantenía la prioridad latinoamericana y vecinal, sino también reforzar la imagen de Chile hacia el exterior y garantizar el juzgamiento efectivo de Pinochet. Es en este contexto que se desarrolla una activa presencia internacional, asumiendo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y desarrollando el propio presidente Lagos un amplio liderazgo, tanto regional como internacional. Facilitado esto por la alta sintonía de este mandatario con algunos de sus pares de la región, que coincidían en las ideas progresistas.

Sin embargo, más allá de la voluntad y el liderazgo presidencial, nuevamente se evidencian déficits a nivel regional y vecinal. De acuerdo con José Rodríguez Elizondo, este es el período que mayores dificultades se experimentan en la relación con los países vecinos y en el ámbito regional, hay un importante foco de tensión, frente a la negativa de Chile a incorporarse como miembro pleno al MERCOSUR y al poco tiempo anunciar que iniciaba negociaciones formales para un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Más allá de las argumentaciones chilenas, en la línea de que esta incorporación significaba retroceder en la política de apertura desarrollada hasta el momento; desde la región, la lectura fue que Chile no estaba realmente comprometido con su entorno inmediato y se popularizó la noción de que era el mejor alumno, pero no el mejor compañero.

Este escenario lo hereda Michelle Bachelet, quién opta por asumir un rol preponderante en una naciente UNASUR, que finalmente se convertiría en la primera iniciativa de integración regional a la que Chile se incorpora como miembro pleno. No obstante, durante su primera gestión, la presidenta chilena debió hacer frente a serias dificultades en el entorno vecinal; por la negativa argentina a continuar con los envíos de gas a Chile y por la decisión peruana de demandar a su vecino del sur ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya por el límite marítimo.

Es así, como al llegar al poder por primera vez Sebastián Piñera tuvo entre sus principales desafíos la relación con los países vecinos. No sólo por la falta de empatía con el gobierno argentino de Cristina Fernández, sino porque a la demanda peruana se unió la demanda boliviana, respecto a una supuesta obligación de Chile de negociar una posible salida al mar. Simultáneamente existía un difícil cuadro a nivel regional, donde la opción política de Piñera era una minoría y que lo desafiaba a buscar espacios de vinculación entre afines, como la Alianza del Pacífico.

Durante los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y de Sebastián Piñera la situación a nivel regional y vecinal fue variando sustantivamente consolidándose tres postulados: que Chile no es una excepción en la región, ni un modelo a exportar y que de cara a una más efectiva inserción integral a nivel internacional, se debe trabajar en la inserción política a nivel regional; respondiendo de manera efectiva a la prioridad planteada en política exterior.

## Nuevos tránsitos, ejes de influencia y el incremento del descontento

Como ya se señaló con anterioridad, durante la última década América Latina ha experimentado el desarrollo de nuevos recorridos ideológicos, que han repercutido en un redireccionamiento de los ejes de influencia. En este contexto, hay factores cruciales que emergen y condicionan en gran medida la etapa actual, como el desgaste de la vertiente bolivariana y el surgimiento de nuevas propuestas de gobierno desde la centroderecha e incluso extrema derecha y la búsqueda de una diversificación de las alianzas extrarregionales; con una presencia cada vez más destacada de China en la región.

Es así como la mayor diversificación ideológica se ha visto graficada en el incremento de la polarización, que ha incidido en el estancamiento o en la falta de avance de las principales instancias de integración en la región; pero no en la búsqueda de un acercamiento con China. En distintos niveles y con prioridades disímiles, en general los países de la región han optado por incrementar su acercamiento con la principal potencia de Asia. A pesar de que China ha generado dos propuestas concretas de vinculación con la región y que se ha instaurado un diálogo en el marco de CELAC, claramente se ha priorizado la opción bilateral.

Chile no es la excepción en este cuadro, a pesar de que para este país es determinante la relación con Estados Unidos, la vinculación con China ha adquirido cada vez mayor importancia y prioridad. No sólo por ser el principal mercado de destino de las exportaciones chilenas, sino porque, por acción u omisión de Estados Unidos, la potencia asiática está liderando la creación de nuevas iniciativas y espacios de integración y cooperación, en los que Chile no quiere estar ausente.

En este marco, Chile es uno más en la región en la búsqueda de nuevas alianzas y nuevos espacios de vinculación, aunque sin duda junto con Colombia y Perú lideran la proyección hacia el Asia Pacífico.

En el tránsito hacia una mayor dispersión ideológica, no han surgido nuevas propuestas que rescaten la identidad regional; sino espacios demostrativos de afinidades. Han permanecido iniciativas como la Alianza del Pacífico, que es fundamentalmente una alternativa de cooperación entre países que optan por el libre mercado y priorizan la suscripción de acuerdos de libre comercio- y ha surgido una instancia con una agenda muy amplia, pero con bajo nivel de institucionalización como PROSUR, que al terminarse la permanencia en el cargo de los presidentes fundadores no existe certeza de que tenga continuidad en el tiempo.

Más allá de los cuestionamientos que se han planteado en contra de la Alianza del Pacífico, argumentando que es una agrupación ideológica y que no representa una opción de integración profunda, tanto Chile- como el resto de los países miembros- han permanecido como miembros, a pesar de los cambios de gobierno. En esencia ha primado el pragmatismo y lo que puede significar la membresía en una instancia que puede ser una plataforma hacia el Asia Pacífico.

En el caso de PROSUR, el presidente Sebastián Piñera, junto con su homólogo colombiano Iván Duque promovieron esta iniciativa como un reemplazo de UNASUR y como un posible espacio de independencia ideológica, pero se cuestiona la posibilidad de permanencia de este intento de liderazgo chileno en la región, pues se lo percibe como representativo de una determinada acción ideológica y de contraposición al gobierno de Nicolás Maduro.

Es decir, en el marco de lo que supone los tránsitos ideológicos y los nuevos ejes de influencia regional, Chile opta por una estrategia similar a la de sus pares regionales; aunque en ciertos ámbitos como la vinculación con el Asia Pacífico ha desarrollado cierto liderazgo.

Otro ámbito en el que se denota que Chile presenta condiciones y desafíos similares a los otros países de la región y que, por tanto, no puede ser considerado como un modelo exportable, es en el de la agenda futuro, de las expectativas, afectadas por déficits en el ámbito social, político y económico. Esto se evidenció a partir del estallido social de octubre de 2019, un proceso similar al que se desarrolló en otros países de su entorno, como Colombia y Ecuador.

Más allá del hecho que gatilló los distintos estallidos, hay tres factores que son determinantes y que hacen referencia a la existencia de una serie de elementos comunes. Primero, la disconformidad con las expectativas de futuro, por las dificultades para acceder a una educación de calidad, las inequidades en la distribución de los ingresos y las deficientes pensiones, entre otros factores.

Segundo, el descrédito de las instituciones políticas, económicas y sociales, entre otras razones por la gestación de una serie de escándalos de corrupción que en el último tiempo han involucrado a las principales fuerzas políticas, como en el caso de los países relacionados con el escándalo Oderbrecht y a instituciones policiales y de la defensa nacional, como ocurrió en Chile.

Tercero, el cuestionamiento al sistema democrático que se ha puesto en práctica a partir de la década de los 90. Fundamentalmente lo que se cuestiona es la calidad de la democracia desarrollada, la capacidad de dialogar de manera constructiva entre los distintos poderes del Estado y entre los sectores políticos representados en estos y, asimismo, de superar los resabios de las dictaduras de los 70 y 80; sobre todo en lo que respecta al establecimiento determinados modelos.

Es decir, más allá de un descontento con determinadas acciones del gobierno de turno, los estallidos son resultado de una disconformidad mayor, con un proceso desarrollado durante los últimos treinta años.

En el caso chileno es evidencia de los déficits y carencias del modelo establecido y da cuenta de que más allá del avance que se ha tenido a nivel números y estadísticas en

Los últimos años, se requiere una transformación mayor, que incida de manera efectiva en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Un desafío similar al que experimentan sus vecinos de la región.

## Conclusiones

Al analizar la relación de Chile con América Latina desde el retorno a la democracia, en la década de los noventa, hay una serie de variables que se evidencian. Por un lado, una permanente dicotomía entre la prioridad regional que se expresa en la política exterior chilena y lo que ocurre efectivamente, así como con la percepción que los pares regionales tienen de la política exterior chilena. Segundo, el cuestionamiento a la idea de que Chile es un modelo exportable de reinserción económica y política a nivel internacional y por último, las dudas respecto a la noción de que este país es una excepción en el contexto regional, que no tendría los mismos desafíos y dificultades que los países de su vecindario.

En una primera etapa, se percibió a Chile vinculado con la promoción y el reforzamiento del sistema democrático a nivel internacional, de hecho, fue sede de varias conferencias sobre esta temática. Asimismo, generó una serie de acuerdos de cooperación y de intercambios comerciales. No obstante, no se incorporó como miembro pleno a ninguno de los acuerdos de integración existentes en este momento y se mantuvieron las divergencias con los países vecinos del norte, como una herencia que no lograba superarse, más allá de los avances evidenciados a nivel de intercambio comercial.

A inicios del siglo XXI la estrategia de Chile mutó hacia un mayor activismo a nivel regional, incorporándose como miembro pleno de instancias como UNASUR, CELAC y la Alianza del Pacífico. Sin embargo, había dos condicionantes en esta estrategia, la persistencia de las dificultades con Perú y Bolivia- que derivaron en juicios ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya-, pero también la herencia de la detención de Augusto Pinochet en Londres, que demostró las limitantes que había tenido el proceso de inserción política de Chile y que este no había sido tan exitoso como el proceso de inserción comercial.

Con ese marco se evoluciona al período actual, en que se constata que Chile no es una excepción en la región, que tiene desafíos similares a su vecindario y que a pesar de evidenciarse una serie de continuidades a nivel institucional y específicamente, en el ámbito de la política exterior; también es clara la existencia de una serie de carencias y el cuestionamiento al modelo adoptado desde el retorno a la democracia. Algo similar a lo que experimentan otros países de la región.

Estas comunales se han ampliado durante la pandemia, pues ha quedado claro que la agenda de mediano y largo plazo une a Chile con América Latina de manera más creciente y con desafíos cada vez más amplios. Algunas de las principales tareas que se deberá asumir en esta línea son la superación de la crisis de carácter multidimensional-económica, sanitaria, social, etc-, pues de acuerdo con CEPAL, América Latina enfrentará la posibilidad de más de una década perdida; la generación de medidas conjuntas frente a la crisis migratoria resultado de la profundización de la crisis humanitaria en Venezuela y la reconstrucción del multilateralismo latinoamericano, clave para enfrentar de manera cohesionada nuevas demandas y desafíos.

No obstante, no se puede desconocer que esta creciente interacción existía antes del COVID-19, que el estallido social primero y la pandemia después sólo han demostrado que el futuro de Chile está irremediabilmente unido al de América.

## Índice de tablas

<i>Tabla III.2.1. Elecciones en Chile</i> .....	118
<i>Tabla III.2.2. Proporcionalidad en la representación por partidos: 1989-2017.</i> .....	124
<i>Tabla III.2.3. Resultados electorales, Distrito 6, elecciones de 2017</i> .....	129
<i>Tabla III.2.4. Distribución de cargos por Pacto.</i> .....	130
<i>Tabla III.2.5. Distribución de cargos por partido (dentro de un pacto)</i> .....	130
<i>Tabla III.2.6. Distribución de escaños en elecciones de Concejales y de Cores</i> .....	131
<i>Tabla III.2.7. Distribución de cargos entre pactos</i> .....	132
<i>Tabla III.2.8. Distribución de cargos entre Subpactos</i> .....	132
<i>Tabla III.5.5. Resultados de los diálogos Ciudadanos por la Nueva Constitución (2016). Menciones a Equidad de Género dentro de los valores y principios de la Nueva Constitución</i> .....	177
<i>Tabla IV.2.1. Evolución de ingresos percibidos municipal 2015 – 2019 (MM\$ 2019)</i> .....	228
<i>Tabla IV.2.2. Crecimiento promedio anual ingresos percibidos municipales y sus componentes 2015-2019</i> .....	228
<i>Tabla IV.2.3. Promedio y porcentaje de ingresos municipales por componentes 2019 (M\$ 2019), según rango del Índice de Desarrollo Comunal 2020</i> .....	229
<i>Tabla IV.2.4. Porcentaje de ingresos propios permanentes por componentes 2019, según rango del Índice de Desarrollo Comunal 2020</i> .....	230
<i>Tabla IV.2.5. Promedio de proyectos presentados al FNDR por los municipios, por periodos</i> .....	233
<i>Tabla IV.2.6. Promedio de proyectos presentados al FNDR por los municipios, por periodos, con evaluación RS</i> .....	233
<i>Tabla IV.2.7. Número y porcentaje de profesionales, magíster y doctorados a nivel regional en Chile, 2017</i> .....	235
<i>Tabla IV.3.1. Población urbana y rural</i> .....	245
<i>Tabla IV.3.2. Ingreso y pobreza urbano y rural</i> .....	248
<i>Tabla IV.3.3. Migración y natalidad en metrópolis y grandes ciudades de Chile</i> .....	250

## Índice de gráficos

Gráfico III.3.1. Índice de clientelismo.....	138
Gráfico III.3.2. ¿Chile, país para todos o para los poderosos? .....	140
Gráfico III.3.3. Polarización ciudadanía y elites. (izquierda-derecha).....	141
Gráfico III.3.4. Dependencia de coalición parlamentaria.....	142
Gráfico IV.2.1. Total de proyectos presentados al FNDR por los municipios, 1997-2018 178Gráfico IV.2.1: Total de proyectos presentados al FNDR por los municipios, 1997-2018.....	231
Gráfico IV.2.2. Porcentaje de proyectos presentados al FNDR por los municipios con evaluación RS, 1997-2018. ....	232
Gráfico IV.2.3. Concentración de profesionales, magíster y doctorado en capitales regionales en Chile, 2017 (%).....	236
Gráfico IV.2.4. Comparación de profesionales, magíster y doctorado entre capitales regionales y provinciales en Chile (%) .....	237
Gráfico V.2.1. Homicidios Chile 2000-2020.....	290
Gráfico V.2.2. Temor al delito en Chile 2008-2019 .....	291
Gráfico V.2.3. Aprobación de Carabineros de Chile 2015-2021 .....	292

## Índice de figuras

<i>Figura III.5.1. Confianza en las Instituciones 2002-2015</i> .....	167
<i>Figura III.5.2. Confianza en instituciones, 2008 y 2018</i> .....	168
<i>Figura III.5.3. Participación según género y rango etario</i> .....	176
<i>Figura III.5.4. Participación en cada instancia por sexo</i> .....	177
<i>Figura III.5.5. Número de mujeres electas en el Senado (1989-2017)</i> .....	179
<i>Figura III.5.6. Número de mujeres electas en la Cámara de Diputados (1989-2017)</i> .....	179
<i>Figura III.6.1. Participación en organizaciones sociales de los dirigentes de la ex Concertación (% de respuestas "Sí")</i> .....	199
<i>Figura III.6.2. Participación en organizaciones sociales de los dirigentes de la ex Concertación</i> .....	200
<i>Figura III.6.3. Presencia de los militantes en Estado, partidos y sociedad civil</i> .....	201
<i>Figura IV.2.1. Tipos de capacidades institucionales</i> .....	224
<i>Figura IV.3.1. Población en ciudades de Chile</i> .....	245
<i>Figura IV.3.2. PIB de Chile por sectores y regiones</i> .....	247
<i>Figura IV.3.3. Migración de chilenos entre ciudades de Chile</i> .....	249
<i>Figura IV.3.4. Segregación residencial en ciudades elegidas al azar.</i> .....	252
<i>Figura IV.3.5. Segregación residencial y residencias de convictos</i> .....	253
<i>Figura IV.3.6. concentración del empleo en el Gran Santiago</i> .....	255

## **Reseña Autores:**

### ***Stéphanie Alenda***

Doctora en Sociología Política por la Universidad de Lille. Directora de Investigación de la Facultad de Educación y Ciencias Sociales de la Universidad Andrés Bello. Directora y profesora asociada de la carrera de Sociología de la misma Universidad. Miembro del Comité Académico del Doctorado en Teoría Crítica y Sociedad Actual (Tecsá). Desde el 2014 forma parte del board del Comité de Investigación en Sociología Política de la International Sociological Association (ISA) e International Political Science Association (IPSA).

### ***Paulina Astroza***

Profesora Asociada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y desde 2002 es la Directora y fundadora del Programa de Estudios Europeos de dicha Universidad. Abogada de la Universidad de Concepción (Chile). Máster en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y un Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

### ***Gilberto Aranda Bustamante***

Profesor asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Doctor en Estudios Latinoamericanos, Magíster en Estudios Internacionales, Licenciado en Historia y en Comunicación Social y Periodista de la Universidad de Chile. Magíster en Derechos Humanos Contemporáneos de la Universidad Internacional de Andalucía y un Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado.

### ***Kathya Araujo***

Profesora e investigadora del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Universidad de Santiago de Chile y Doctora en Estudios Americanos de la misma Universidad. Directora del Centro Núcleo Milenio Autoridad y Asimetrías de Poder (NUMAAP), e investigadora de la Esfera Familia y del Área Teoría y Política del mismo centro.

### ***Rossana Castiglioni***

Decana de la Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Es Corresponsable de la Red Latinoamericana de Análisis de la Política Social, PolSoc y Co-editora del *Journal of Politics in Latin America*. Ha sido profesora visitante de la Universidad de Harvard, la Scuola Normale Superiore de Florencia, la Universidad de Texas en Austin, el Kellogg Institute for International Studies, la Universidad de Leiden y Universidad de Oxford.

### ***Lucía Dammert***

Profesora titular en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Santiago de Chile. Doctora en Ciencia Política en la Universidad de Leiden. Directora de Espacio Público y Coordinadora de la Red de Estudios sobre Violencias, e Investigadora Adjunta del Centro Núcleo Milenio Autoridad y Asimetrías de Poder (NUMAAP).

### ***Mireya Dávila***

Profesora asistente del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Doctora y Magíster en Ciencia Política, University of North Carolina, Chapel Hill, Estados Unidos. Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Licenciada en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

### ***Fernando Estenssoro***

Académico e investigador del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Chile y Doctor en Estudios Americanos de la misma Universidad. Magíster en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciado en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Geógrafo (egresado) de la Universidad de Chile.

### ***Claudio Fuentes González***

Director Escuela de Administración Pública e Investigador Centro de Estudios Regionales en Universidad Austral de Chile y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Manchester.

### ***Pamela Figueroa***

Académica del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Santiago de Chile y Doctora en Estudios Americanos mención Políticos y Sociales de la misma Universidad. Coordinadora Académica del Observatorio Nueva Constitución y miembro de la Mesa Técnica del Proceso Constituyente en Chile (2019). Vicepresidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política, miembro de la Red de Polítólogas, y del Consejo Asesor del Observatorio de las Reformas Políticas para América Latina (UNAM-OEA).

### ***Verónica Figueroa Huencho***

Profesora asociada del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ph.D. in Management Sciences de ESADE-Universidad Ramón. Postdoctorada del Center for Latin American Studies de la Universidad de Stanford. Visiting Scholar, David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard. Actualmente es Vicepresidenta del Senado Universitario de la Universidad de Chile para el período 2020-2021.

### ***Ricardo Gamboa***

Profesor asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Doctor en Ciencias Políticas de Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Alemania.

### ***José Francisco García***

Abogado, Magíster y Profesor de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Católica. Máster y Doctor en Derecho, Universidad de Chicago. Ha sido académico visitante Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford. Integró la mesa técnica que elaboró la reforma constitucional que implementó el Acuerdo del 15 de noviembre para el proceso constituyente.

### ***Matías Garretón***

Investigador Asociado de la línea Geografías del Conflicto e Investigador Responsable del Observatorio de Conflictos COES, académico del Centro de Inteligencia Territorial (CIT) de la Universidad Adolfo Ibáñez. Doctor en Urbanismo y Planificación de la Universidad Paris.

### ***Gabriel Gaspar***

Político y diplomático chileno. Postgrado en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Doctor en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue asesor internacional en el Ministerio Secretaría General de Gobierno, y Ministerio de Relaciones Exteriores. También se desempeñó como Subsecretario de Guerra, y embajador en Colombia y Cuba.

### ***Tomás Jordán***

Abogado y Profesor en la Universidad Alberto Hurtado. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile y Magíster y Diploma en Derecho Público, mención Derecho Constitucional, por la Universitat Autònoma de Barcelona. Miembro del Colegio de Abogados y de Latin American Studies Association (LASA).

### ***Marcelo Mella Polanco***

Cientista Político y académico del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Santiago de Chile. Doctor en Estudios Americanos y máster en Ciencia Política misma Universidad. Sus líneas de trabajo son el análisis comparado, las políticas de educación superior y el presidencialismo de coalición

### ***Paz Verónica Milet***

Académica e investigadora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, coordina el proyecto de Diálogo Chile-Perú, financiado por la Fundación Adenauer. Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Leiden, Holanda. Periodista de la Universidad Diego Portales y Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

### ***Egon Montecinos***

Académico y político chileno. Director de Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Magíster en Ciencias Sociales con Mención en Estudios de Procesos de Desarrollo de las Sociedades Regionales de la Universidad de Los Lagos. Fue Intendente de la Región de Los Ríos entre marzo de 2014 y marzo de 2017.

### ***Gabriel Salazar***

Estudió Pedagogía en Historia y Geografía, Filosofía y Sociología en la Universidad de Chile. Además, obtuvo el título de Doctor of Philosophy in Economic and Social History en la Universidad de Hull. Durante el 2006 fue galardonado con el Premio Nacional de Historia. Actualmente es parte del Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile.

### ***Fernando Pairican***

Académico de la Universidad de Santiago de Chile y Universidad Alberto Hurtado. Historiador y Doctor en Historia de la Universidad de Santiago. Posdoctorante del Centro de Estudios Interculturales Indígenas (CIIR). Además, es director de la colección de pensamiento mapuche contemporáneo de Pehuén editores.

### ***Valeria Palanza***

Durante 2014-2016 fue Jefa del Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Actualmente es la Subdirectora del Instituto y Jefa de Pregrado de la misma Universidad. Fue Visiting Fellow en Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. Entre sus últimas publicaciones destaca su libro *Checking Presidential Power: Executive Decrees and the Legislative Process in New Democracies* (Cambridge University Press, 2019).

### ***Sergio Toro***

Doctor en Ciencia Política. Director del Centro de Información para la Democracia-UDEC. Profesor Asociado del Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción. Fue investigador en la Corporación de Estudios para Latinoamérica, CIEPLAN y consultor para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile (PNUD). Fue electo como Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP) para el período 2014-2016 y ha sido Visiting Scholar en Universidades de España y Estados Unidos.

### ***Adriana Valdés***

Destacada ensayista chilena. Se ha desempeñado como Directora de la Academia Chilena de la Lengua y Presidenta del Instituto de Chile. Es la primera mujer en ocupar estos cargos en la historia de ambas instituciones. En 2010 recibió el Premio Altazor por el ensayo

“Enrique Lihn: vistas parciales”, y el Municipal de Literatura 2018 (ensayo) por “Redefinir lo humano: las humanidades en el siglo XXI”, entre otros.

***Teresa Valdés Echeñique***

Miembro del Consejo directivo de CEDEM Género y Equidad. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Entre 1981 y 2006 fue investigadora de FLACSO-Chile, donde creó el Área de Estudios de Género. Coordinó el proyecto regional “Mujeres Latinoamericanas en Cifras” en 19 países y el proyecto “El Índice de Compromiso Cumplido-ICC, Una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género en 18”.